

# **Un bilan synthétique des politiques d'insertion depuis la création du RMI**

Etude pour le Groupe de travail « insertion » du CNLE  
*Décembre 2021*

Alexei Tabet, consultant et chercheur indépendant

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
1. Contexte et objet de l'étude .....	3
2. Méthodologie de l'étude .....	3
<b>Présentation synthétique des questions essentielles .....</b>	<b>5</b>
<b>Les questions essentielles.....</b>	<b>10</b>
1. Du « droit à l'insertion » au « devoir d'insertion » : quels effets en pratique de ces évolutions idéologiques ?.....	10
1.1. L'insertion relève-t-elle véritablement d'un contrat entre la personne et la collectivité ? .....	10
1.2. Mécanismes d'incitation à la reprise d'activité : quelle pertinence ? .....	17
1.3. L'accompagnement s'inscrit-il dans une approche globale (sociale et professionnelle) et adaptée aux capacités des personnes concernées ? .....	21
1.4. Renforcement des contrôles et des sanctions : quelle utilité, quelle efficacité ? .	25
1.5. Certains publics sont-ils exclus du droit à l'insertion (les jeunes, les personnes migrantes ou en situation irrégulière...) ? .....	28
2. Les moyens dédiés aux politiques d'insertion sont-ils à la hauteur des besoins et adaptés à la demande des personnes concernées ?.....	30
2.1. Les moyens alloués et les modalités d'organisation de l'accompagnement favorisent-ils la mise en place de relations personnelles (confiance, écoute) avec les personnes concernées ? .....	30
2.2. Les modalités de coordination des acteurs et des dispositifs d'insertion favorisent-elles la fluidité du parcours d'insertion des personnes concernées ? .....	33
3. L'insertion peut-elle être favorisée par une intervention publique sur le marché du travail ?.....	37
3.1. Les politiques d'insertion ont-elles pour effet une dualisation du marché du travail ? Contribuent-elles à maintenir des personnes dans des formes d'emploi précaires et de travaux peu valorisants ? .....	37
3.2. Une nouvelle génération de dispositifs d'insertion, fondée sur l'accès à des emplois de droit commun, peut-elle permettre une insertion professionnelle durable ? .	42
<b>Bibliographie .....</b>	<b>45</b>

# Introduction

## 1. Contexte et objet de l'étude

Cette étude porte sur les politiques d'insertion et l'accompagnement, sur lesquelles elle pose un regard rétrospectif sur la longue durée, avec pour point de départ l'instauration du RMI en 1988. Elle propose des éléments de bilan destinés à nourrir et compléter le programme d'enquête mené par le groupe de travail du CNLE sur « l'accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle ».

Cette étude se présente ainsi comme une synthèse simplifiée, à destination d'un groupe de travail comprenant notamment des personnes concernées par les politiques d'insertion et les dispositifs d'accompagnement. Cette étude a été commandée afin d'alimenter la production, par un groupe de rapporteurs issu de ce GT, d'un rapport à destination du gouvernement.

## 2. Méthodologie de l'étude

À des fins de cadrage, la présente étude a pris appui sur l'enquête réalisée par le GT lors de ses séances successives, elle-même initialement organisée autour d'un ensemble de sept thèmes formulés de la manière suivante :

- agencement des parcours et séquences/continuité entre eux, articulation entre assistance et assurance, dans la logique de protection sociale
- transversalité : coopération des organisations entre elles, Pole emploi, associations, départements, assedic (assurance-chômage)
- qu'en est-il de l'écoute des personnes et la prise en compte de leur souhaits et de leurs contraintes (notamment : freins à l'emploi) ?
- comment prend on en compte la légitime diversité interne des parcours (du point de vue des personnes à insérer/accompagner) ; équilibre entre aide et autonomie recherchée
- pluralité des critères d'évaluation des actions d'insertion et accompagnement: utilité ? efficacité ? efficience ?
- comment prend on en compte la situation du marché du travail, y compris en période exceptionnelle (pandémie) ? aspects techniques de la recherche d'emploi-formation, mais aussi logique des droits et devoirs, et logique des relations personnelles avec les services. Contradictions dans l'insertion professionnelle entre aides et fonctionnement du marché compétitif
- le rôle des contrôles et des procédures, y compris les sanctions au sein de l'accompagnement réformé

Cette étude présente une réflexion visant à couvrir l'ensemble de ces thématiques, en s'appuyant sur une littérature existante, principalement constituée d'une production de chercheurs, et en mettant en avant certains projets et dispositifs. Cette étude présente les principales évolutions des politiques d'insertion et le bilan pouvant être tiré de leur mise en œuvre.

Afin de rendre cette synthèse dynamique, cette étude s'organise autour de « questions essentielles » proposées comme une base à la formulation de recommandations par les rapporteurs du GT. La formulation de ces questions essentielles a été réalisée en lien étroit avec le GT, dans le cadre d'une mise en discussion d'une version préliminaire de cette étude. Le présent document constitue ainsi une version consolidée de l'étude.

## Présentation synthétique des questions essentielles

### Du « droit à l'insertion » au « devoir d'insertion » : quels effets en pratique de ces évolutions idéologiques ?

L'insertion relève-t-elle véritablement d'un contrat entre la personne et la collectivité ?

- Les politiques d'insertion apparaissent, dans les années 1980, comme une réponse des politiques publiques à la diffusion de nouvelles formes de précarité de l'emploi.
- Dans ce contexte, les politiques d'insertion s'adossent à la création d'un « revenu minimum », visant à protéger ces « nouveaux pauvres », peu intégrée aux mécanismes de protection sociale existants, dans un principe d'universalité.
- Les politiques d'insertion se veulent assises sur une logique de contractualisation, par laquelle la collectivité nationale s'engage, de manière certes limitée et chiche, à créer les conditions de l'insertion pour les personnes concernées
- Concrètement, les politiques d'insertion visent à réaliser le « devoir d'insertion » incombant à la collectivité nationale par l'accompagnement des personnes concernées, vise à leur offrir, outre l'allocation, les ressources dont elles ont besoin pour mener à bien leur projet d'insertion. L'accompagnement des personnes en insertion constitue ainsi l'espace concret de la relation contractuelle qui les relie à l'institution représentant la collectivité nationale.
- Cependant, souvent dépourvu de possibilités permettant d'agir concrètement sur la situation des personnes en accord avec leurs attentes et leurs souhaits, l'accompagnement tend, davantage que comme la réalisation des engagements réciproques ayant fait l'objet d'une contractualisation, à se réaliser comme une « injonction à l'autonomie » faite aux personnes en insertion.

Mécanismes d'incitation à la reprise d'activité : quelle pertinence ?

- Dans un contexte marqué par une augmentation importante des personnes ayant recours au RMI comme de la durée moyenne du recours à ce dernier, les politiques d'insertion sont critiquées pour leurs effets supposément « désincitatifs » concernant l'accès au travail des personnes concernées.
- Les politiques d'insertion tendent alors à se recomposer autour d'un principe d'incitation au travail, selon le mot d'ordre « faire que le travail paie », mais ces réformes n'atteignent globalement pas leur objectif de retour rapide à l'emploi des personnes concernées.

- Les dispositifs d'incitation financière à la reprise d'activité buttent notamment sur la problématique du non-recours aux droits aux aides financières et allocations.

L'accompagnement s'inscrit-il dans une approche globale (sociale et professionnelle) et adaptée aux capacités des personnes concernées ?

- L'insistance des politiques d'insertion sur l'incitation au travail a pour effet de centrer l'accompagnement sur un objectif unique de retour rapide à l'emploi, au détriment d'approches attentives à d'autres dimensions de l'existence des personnes concernées.
- La dimension sociale, si elle peut demeurer seulement être mobilisée comme un préalable visant à « lever les freins » individuels pouvant peser sur la démarche de retour à l'emploi, qui demeure la finalité principale.
- Cette segmentation du parcours d'accompagnement et ce clivage dans l'orientation des personnes posent également la question des critères d'orientation des personnes vers une dominante sociale ou professionnelle, et de l'adhésion de ces dernières à cette orientation.
- La création d'un nouveau dispositif dit d'« accompagnement global », mise en œuvre à partir de 2014, a vocation à renforcer l'articulation entre les interventions des Départements et celles de Pôle Emploi en matière d'accompagnement, afin de mieux coupler volets « social » et « professionnel ». Si le dispositif fait l'objet d'un taux de satisfaction relativement élevé des personnes qui en bénéficient, sa mise en œuvre demeure relativement restreinte et son taux de couverture contraint par le manque de moyens alloués.

Renforcement des contrôles et des sanctions : quelle utilité, quelle efficacité ?

- La focalisation des politiques d'insertion sur l'incitation au travail conduit également au renforcement d'un système de contrôle et de sanctions, avec une insistance sur la contrepartie, attendue des personnes concernées, au bénéfice de l'allocation.
- Dans le même temps, la montée de la logique des contreparties au droit à l'allocation conduit à remettre en question le sens social des pratiques d'accompagnement, qui doivent mettre en œuvre le contrôle des allocataires. La proposition d'un revenu minimum sans contrepartie vise ainsi notamment à restaurer la possibilité pour les pratiques d'accompagnement de s'affranchir des logiques de contrôle.

Certains publics sont-ils exclus du droit à l'insertion (les jeunes, les personnes migrantes ou en situation irrégulière...) ?

- L'accès des jeunes majeurs de moins de 25 ans aux minima sociaux est notamment une problématique à part entière, dont l'actualité est encore forte en raison de l'aspect familialisé de la protection sociale.

## Les moyens dédiés aux politiques d'insertion sont-ils à la hauteur des besoins et adaptés à la demande des personnes concernées ?

Les moyens alloués et les modalités d'organisation de l'accompagnement favorisent-ils la mise en place de relations personnelles (confiance, écoute) avec les personnes concernées ?

- En prenant pour objectif prioritaire le retour à l'emploi des allocataires, l'accompagnement a tendance à se standardiser, en s'inscrivant dans des logiques de normalisation gestionnaire.
- L'enjeu majeur est ainsi de restaurer la multidimensionnalité des objectifs des démarches d'accompagnement et d'offrir plus de liberté aux accompagnants dans leur mise en œuvre, cela en allouant davantage de moyens.
- La diversification des critères d'évaluation de l'accompagnement est nécessaire pour que la pluralité des objectifs de l'accompagnement (non-restreints à l'accès rapide à l'emploi) soit reconnue et que ces objectifs puissent être mis en œuvre.

Les modalités de coordination des acteurs et des dispositifs d'insertion favorisent-elles la fluidité du parcours d'insertion des personnes concernées ?

- Si les politiques d'insertion sont caractérisées par l'insuffisance des moyens qui leur sont alloués, l'utilisation cohérente de ces moyens au regard des objectifs de ces politiques, et leur utilisation pertinente au regard des besoins des personnes, constituent également des enjeux forts, dans un contexte où la territorialisation des politiques d'insertion a eu tendance à donner forme, localement, à des « maquis institutionnels »
- La coordination entre le pilotage des politiques d'insertion par les Départements et l'intervention d'un Service Public de l'Emploi fortement centralisé est complexe, ce qui pèse fortement sur les personnes en insertion.
- Par ailleurs, l'apparition des nouvelles « générations d'accompagnateurs » que sont les opérateurs privés de placement, sous-traitants du service public de l'emploi s'inscrivant dans une logique marchande, a introduit de nouvelles logiques de régulation dans le champ de l'insertion.

- Ainsi, il semble que la principale préoccupation porte aujourd'hui sur la mise en cohérence de l'ensemble des acteurs et des dispositifs d'accompagnement proposés dans le champ des politiques d'insertion.
- L'expérimentation d'un Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) a vocation à répondre à la préoccupation d'une mise en cohérence des dispositifs à des fins de fluidification des parcours d'insertion, Cependant, la nature de l'inscription territoriale du SPIE interroge sur sa capacité à atteindre cet objectif.

## L'insertion peut-elle être favorisée par une intervention publique sur le marché du travail ?

Les politiques d'insertion ont-elles pour effet une dualisation du marché du travail ? Contribuent-elles à maintenir des personnes dans des formes d'emploi précaires et de travaux peu valorisants ?

- L'accent mis sur l'objectif d'accès rapide à l'emploi dans le cadre des politiques d'insertion contribue à construire un « second marché de l'emploi » rassemblant une nouvelle catégorie de « travailleurs précaires assistés »
- Si la flexibilisation croissante des marchés de l'emploi contribue à la croissance de ce second marché de l'emploi précaire, vers lequel les personnes en insertion sont incitées à se tourner dans le cadre de leur accompagnement individualisé, les « dispositifs actifs du marché du travail » auxquels s'adosent les politiques d'insertion peuvent également y contribuer
- Certains de ces dispositifs actifs du marché du travail ont pu présenter des résultats mitigés du point de vue de l'insertion durable dans l'emploi, contribuant finalement à maintenir durablement des personnes en insertion dans des cycles alternant emploi précaire et chômage.

Une nouvelle génération de dispositifs d'insertion, fondée sur l'accès à des emplois de droit commun, peut-elle permettre une insertion professionnelle durable ?

- La sortie de la précarité et de la pauvreté peut être permise par une nouvelle génération de dispositifs actifs du marché du travail permettant de stabiliser des personnes en insertion dans un contrat de travail pérenne de droit commun, comme le propose l'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée ».



- Ces dispositifs doivent cependant réinvestir l'accompagnement personnalisé en emploi, afin de favoriser l'insertion globale des personnes.

## Les questions essentielles

### 1. Du « droit à l’insertion » au « devoir d’insertion » : quels effets en pratique de ces évolutions idéologiques ?

#### 1.1. L’insertion relève-t-elle véritablement d’un contrat entre la personne et la collectivité ?

- **Les politiques d’insertion apparaissent, dans les années 1980, comme une réponse des politiques publiques à la diffusion de nouvelles formes de précarité de l’emploi et de pauvreté.**

Les politiques d’insertion ont été initiées dans un contexte de montée de nouvelles formes de précarité dans le dernier quart du XXe siècle, notamment causées par les difficultés, rencontrées par une part importante de la population françaises, d’accès au salariat et de maintien dans ce dernier. Alors à partir de la fin des années 1960, l’emploi salarié s’était établi en norme d’emploi, et que s’y était adossée le système de protection sociale français, les années 1980 ont été marquées par l’entrée en crise de la « société salariale ».<sup>1</sup>

Dès lors, même si, contrairement à certaines prédictions, le salariat est demeuré hégémonique, la part de l’emploi précaire s’est accrue et le rôle d’intégrateur social de l’emploi s’est ainsi en partie effrité. Cela a donné lieu à la diffusion, au sein de la population, de la « pauvreté cumulative » analysée par Serge Paugam<sup>2</sup>, se caractérisant, au-delà de l’aspect monétaire lié au revenu, par une précarité causée par des problématiques liées aux relations sociales, à la santé, ou encore à l’accès au logement.

- **Dans ce contexte, les politiques d’insertion s’adossent à la création d’un « revenu minimum », visant à protéger ces « nouveaux pauvres », peu intégrés aux mécanismes de protection sociale existants, et selon un principe d’universalité.**

La crise des mécanismes assurantiels rend le système de protection sociale français pour partie impuissant à répondre de manière efficace à ces situations inédites de précarité de l’emploi et

---

<sup>1</sup> Castel (1995)

<sup>2</sup> Paugam (2005)

de pauvreté, touchant des catégories de population ne relevant traditionnellement pas de l'assistance.

Les politiques d'insertion s'adossent ainsi à la création d'un revenu, versé sous forme d'allocation, visant à apporter une protection très réduite à des personnes non intégrées aux mécanismes assurantiels de la protection sociale, rendu accessible à toute personne dont les ressources financières sont considérées insuffisantes. Le Revenu Minimum d'Insertion, créé par la loi n°88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988, en fut la première concrétisation. Il s'agissait de l'une des mesures demandées dans le cadre du rapport piloté pour le Conseil Economique et Social par Joseph Wresinski, fondateur du mouvement ATD Quart Monde, intitulé *Grande pauvreté et pauvreté économique et sociale*. La création du RMI est le premier projet de loi porté par le gouvernement de Michel Rocard, qui le présente comme un moyen de « *permettre à ceux qui sont le plus durement frappés, que notre société laisse partir à la dérive, que la marginalité guette, d'avoir droit à une deuxième chance* ». <sup>3</sup>

Ce revenu minimum est ainsi versé à tout individu connaissant une période de pauvreté liée le plus souvent à des problèmes d'emploi, dans une logique d'universalité. Même s'il est à noter que, d'emblée, ce revenu est consenti chichement (compte tenu des montants relativement bas des allocations) et de manière « familialisée » (c'est-à-dire en prenant en considération de manière concomitante la situation socio-économique de chacun des membres appartenant à un même foyer), l'universalisme des politiques d'insertion se veut distinct des politiques d'assistance, qui soumettent le recours aux aides à différents critères de jugement porté par la société sur la personne assistée et ses comportements, valorisant les « bons pauvres » invalides et dépréciant les « mauvais pauvres » considérés comme oisifs.

- **Les politiques d'insertion se veulent assises sur une logique de contractualisation, par laquelle la collectivité nationale s'engage, de manière certes limitée et chiche, à créer les conditions de l'insertion pour les personnes concernées.**

Contrepartie du droit à l'allocation, l'idée d'un « devoir d'insertion » de l'allocataire présente la loi instituant le RMI. En effet, la création du RMI en 1988 s'est d'emblée accompagnée de la création du « contrat d'insertion » qui, devant être conclu entre la personne bénéficiaire et l'institution publique, est censé formaliser la logique dite « contreparties » sur laquelle repose l'insertion dès sa conception.

Cependant, dans son principe, cette logique de contractualisation porte également l'idée que l'insertion relève d'une responsabilité partagée entre la collectivité et les individus concernés : la collectivité nationale s'engage à créer les conditions de réalisation du droit d'insertion dont bénéficie l'individu, droit d'insertion que ce dernier s'engage dès lors à réaliser. La mise en œuvre de politiques d'insertion par la collectivité nationale et ses institutions vise ainsi à créer les conditions de leur insertion pour les personnes concernées, afin de leur permettre de réaliser

---

<sup>3</sup> Déclaration de politique générale, 29 juin 1988

le « devoir d'insertion » faisant l'objet de leur engagement : « *l'allocation n'est que la base d'un droit plus global : le droit à l'insertion auquel correspond un devoir d'insertion pour la collectivité nationale* ». <sup>4</sup>

Dans ce cadre, la logique de contractualisation institue, en théorie, une forme de réciprocité entre l'individu exerçant son droit d'insertion, et l'institution représentant la collectivité nationale. Cette logique entend mettre en avant les capacités d'autodétermination d'individus considérés comme les co-acteurs d'une intervention publique intégrant leur volonté et leurs intérêts, et mobilisant leurs ressources propres. Cela vise notamment à rompre avec le caractère unilatéral et descendant des logiques héritées de l'assistance. <sup>5</sup>

- **Concrètement, afin de réaliser le « devoir d'insertion » incombant à la collectivité nationale, les politiques d'insertion visent à offrir aux personnes concernées, outre une allocation monétaire, l'accompagnement dont elles ont besoin pour mener à bien leur projet d'insertion. L'accompagnement des personnes en insertion constitue ainsi l'espace concret de la relation contractuelle qui les relie à l'institution représentant la collectivité nationale.**

La notion d'accompagnement réunit commodément un ensemble de pratiques, trouvant leur origine dans la recherche d'alternatives, dans les années 1970, aux pratiques de travail social héritées de l'assistance. Alors que ces dernières sont accusées par certains critiques d'être des instruments du « contrôle social » des pauvres, l'accompagnement apparaît au début des années 1980 dans le champ des politiques d'action sociale, se voulant porteur d'une approche renouvelée du travail social.

Les pratiques d'accompagnement se sont progressivement étendues, au-delà des registres classiques de l'action sociale auxquels elles étaient initialement circonscrites, à d'autres champs d'action publique ciblant des problèmes sociaux (comme l'accès au logement ou à la santé) ou des populations spécifiques – singulièrement, dès l'origine, les personnes handicapées et les jeunes.

Ces pratiques d'accompagnement en viennent, dans le courant des années 1980, à s'étendre aux politiques d'insertion visant à résoudre le problème du chômage de longue durée et ses conséquences multiples sur l'existence des individus <sup>6</sup>. L'accès à l'accompagnement se veut une composante majeure du « droit à l'insertion », complémentaire de l'accès à l'allocation. L'accompagnement des personnes concernées par les politiques d'insertion est envisagé comme

---

<sup>4</sup> Duvoux et Paugam (2013).

<sup>5</sup> Sur ce point, voir notamment Lafore (2009).

<sup>6</sup> L'intégration de l'accompagnement au champ des politiques de l'emploi va de pair avec la construction spécifique du champ de l'insertion. Même si les restructurations industrielles des années 1960-70 et les licenciements qui s'en étaient suivis avaient, en France, conduit la puissance publique à intégrer aux politiques de l'emploi une prise en charge non seulement financière mais également un appui pour le retour à l'emploi.

la concrétisation de la relation contractuelle, formelle, entre l'institution et ces personnes, telle que cette relation est établie dans le cadre du « contrat d'insertion » adossé à l'allocation du RMI. L'accompagnement mis en œuvre dans le cadre des politiques d'insertion est conçu, lorsqu'il est introduit dans les années 1980 et 1990, comme le moyen de répondre à la spécificité des besoins de chaque personne concernée, et d'impliquer cette dernière dans une relation favorisant l'expression de ses préférences et mobilisant ses capacités individuelles.

Dans ce cadre, l'accompagnement repose sur l'idée que la résolution de ces problématiques ne doit pas résulter de l'intervention descendante de la personne représentant l'institution sur l'individu, mais d'une action convergente de la personne en charge de l'accompagnement, et de la personne accompagnée. L'accompagnement est ainsi conçu comme une forme renouvelée d'action publique, fondée sur une prise en compte des personnes se voulant globale et attentive à leurs singularités, sur la mobilisation de leurs capacités individuelles et sur leur autonomisation.

### ***L'accompagnement comme individualisation de l'intervention publique***

L'accompagnement est présenté comme s'inscrivant dans une logique *d'individualisation* de l'intervention publique sous plusieurs aspects. Cette logique n'est pas nouvelle. Elle apparaît dans les politiques de l'emploi au début des années 1990. Le CNLE a fait, pour sa part, de l'accompagnement un principe constant de ses avis sur les politiques de lutte contre la pauvreté, depuis 2016, notamment avec son insistance sur la nécessité de contrebattre les « freins à l'emploi ». <sup>7</sup>

D'une part, il participe à une intervention se voulant « personnalisée », c'est-à-dire entendant prendre en considération les spécificités propres à chaque individu, qui « *sont moins considérés sous l'angle de leur appartenance à une catégorie prédéterminée, qu'appréhendés dans leur singularité* ». <sup>8</sup>

D'autre part, l'accompagnement s'inscrit dans une logique d'individualisation de l'intervention publique en ce qu'il institue la personne accompagnée non seulement comme objet, mais également comme sujet capable d'exprimer ses intérêts et sa volonté, ce que formalise la logique contractuelle. Cette logique « *suppose au départ un libre arbitre des futurs partenaires (et) qui débouche sur une relation volontaire où la place et le rôle de chacun, comme l'objet de la relation et sa durée sont clairement définis* ». <sup>9</sup> L'accompagnement se caractérise ainsi par « *la reconnaissance que les ressources d'émancipation institutionnelles, objectivées de l'État social, ne suffisent pas et qu'il peut être pertinent d'y ajouter des ressources personnalisées, s'appuyant sur un accompagnement individualisé* ». <sup>10</sup> L'accompagnement consiste à placer la

<sup>7</sup> Avis du CNLE 2016 sur les freins à l'emploi

<sup>8</sup> Orianne (2005).

<sup>9</sup> Barreyre et alii (1995).

<sup>10</sup> Genard (2007).

personne au centre d'une « démarche interactive », comme « des agents non pas passifs, mais à des agents actifs de leur insertion, aidés pour cela par des accompagnateurs munis de techniques et disposant d'outils aptes à développer les ressources et solliciter les compétences des accompagnés ». <sup>11</sup> Il est ainsi considéré que « le contrat fait entrer en politique sociale l'individu à proprement parler ». <sup>12</sup>

Plus généralement, l'accompagnement est présenté comme un moyen d'agir sur la socialisation des chômeurs, dans un contexte de mutations sociétales profondes, caractérisées par l'affaiblissement des grands intégrateurs sociaux, que sont la religion, la famille, et l'école, laissant de nombreux individus dans le flou quant à leur place et à leurs rapports à la société dans son ensemble. <sup>13</sup> L'accompagnement social qui leur est proposé correspondrait ainsi à l'émergence d'un nouveau « mode de gouvernement des personnes » par lequel l'intervention de l'Etat vise à créer du lien social à partir de l'implication des individus et de la mobilisation de leurs ressources. <sup>14</sup> L'accompagnement s'inscrirait ainsi dans ce que Bernard Eme analyse comme une tendance à l'« individualisation du social ». <sup>15</sup>

- **Cependant, souvent dépourvu de possibilités permettant d'agir concrètement sur la situation des personnes en accord avec leurs attentes et leurs souhaits, l'accompagnement tend, davantage que comme la réalisation des engagements réciproques ayant fait l'objet d'une contractualisation, à se réaliser comme une « injonction à l'autonomie » faite aux personnes en insertion.**

Face à la difficulté structurelle à offrir des perspectives d'évolution réelles aux personnes accompagnées (*cet aspect est traité par ailleurs*), la visée d'autonomisation des personnes dont se réclament les pratiques d'accompagnement se trouve le plus souvent transformée, derrière le formalisme du contrat, en une injonction institutionnelle à l'autonomie.

#### ***Accompagnement et « l'injonction à l'autonomie »***

Dans une enquête réalisée auprès de 70 allocataires du RMI vivant en Ile de France, Nicolas Duvoux montre comment l'accompagnement, davantage qu'une relation contractuelle

<sup>11</sup> Tremblay (2003).

<sup>12</sup> Dumont (2011).

<sup>13</sup> Sur cette question, voir Bouëdec (2002).

<sup>14</sup> Sur cette question, voir Vrancken et Macquet (2006).

<sup>15</sup> Eme (2005).

favorisant l'autonomie de la personne accompagnée, s'organise autour d'une « injonction à l'autonomie » projetée par l'institution.<sup>16</sup>

Derrière la formalité explicite du « contrat », la relation d'accompagnement se joue dans un rapport de forces entre un travailleur social en charge de l'accompagnement, et un individu accompagné, dépendant des capacités que possèdent les individus concernés à résistance et/ou à détourner la « norme d'autonomie » posée par les institutions. Ces capacités étant plus ou moins importantes selon les ressources, économiques et culturelles, dont ces derniers disposent, trois types de relations d'accompagnement peuvent être distinguées : l'« autonomie intériorisée », pour ceux qui, disposant de capacités économiques et culturelles relativement élevées, adhèrent à cette norme, considérant le RMI comme une mesure transitoire ; l'« autonomie contrariée », lorsque la norme d'autonomie est mise à distance par les deux parties suite à la reconnaissance partagée implicite des difficultés justifiant le maintien dans le dispositif, tout en étant fréquemment rappelée, ce qui conduit les individus à se dévaloriser et donc à s'enfermer dans une relation de dépendance ; enfin, le « refus de la dépendance » par les personnes concernées – comptant souvent parmi les plus vulnérables – s'accompagne d'une mise en accusation de la société.

L'organisation des pratiques d'accompagnement autour de cette injonction à l'autonomie peut se concrétiser dans deux registres distincts.<sup>17</sup> Le premier renvoie l'accompagnement à ses racines assistantielles, il s'agit d'une « approche psychologisante »<sup>18</sup>, qui se réalise notamment par « *l'obligation faite aux individus de raconter leur histoire* », la finalité étant davantage celle d'une reconnaissance des difficultés de l'existence que celle d'un apport concret de moyens permettant de les dépasser : « *les travailleurs sociaux doivent désormais prendre sur eux les parcours biographiques et responsabiliser les individus, alors même qu'ils n'ont pas les outils ni les réseaux nécessaires pour leur permettre d'accéder aux ressources permettant un exercice concret de la liberté de choix qu'on leur octroie* ».<sup>19</sup>

Le second registre dont peuvent relever les pratiques d'accompagnement est celui du « projet ». Participant de la culture entrepreneuriale et managériale montante dans les années 1990, elle demande aux personnes en insertion de devenir des « entrepreneurs de soi-même », de se prendre en charge, de se « responsabiliser », de « prendre l'initiative », alors même que ces personnes peuvent être dans l'urgence du quotidien (hébergement, santé, famille, etc.).<sup>20</sup> L'accompagnement peut en venir à nourrir ce qu'Ehrenberg nomme une « fatigue d'être soi » liée à une injonction à prendre l'initiative de son existence et à en affronter les épreuves avec courage.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Duvoux (2008).

<sup>17</sup> C'est ainsi que l'analysent Béraud et Eydoux, (2008).

<sup>18</sup> Dugué et Maillard (1992), Leplâtre, Julien, Mauries (2002).

<sup>19</sup> Astier et Duvoux (2006).

<sup>20</sup> Ce registre est notamment analysé par Mauger (2001), Ebersold (2001), Boutinet (2002).

<sup>21</sup> Ehrenberg (1998)





## 1.2. Mécanismes d'incitation à la reprise d'activité : quelle pertinence ?

- **Dans un contexte marqué par une augmentation importante des personnes ayant recours au RMI comme de la durée moyenne du recours à ce dernier, les politiques d'insertion sont critiquées pour leurs effets supposément « désincitatifs » concernant l'accès au travail des personnes concernées. Ceci est lié à l'influence croissante des analyses économiques de l'assistance et de la pauvreté dans les années 1990**

Dans le contexte de dégradation du marché de l'emploi des années 1990, le nombre de personnes ayant recours au RMI connaît une augmentation importante. Alors que la prévision initiale était de 350 000 allocataires, ce nombre passe de 500 000 en 1991 à plus de 800 000 en 1996, et à 1 million en 1998.

Cela s'explique principalement par un double phénomène d'extension de la durée du recours à l'allocation, et de diversification des populations qui y ont recours : d'une part, alors que le RMI avait été conçu comme une aide provisoire à l'insertion, le recours à ce revenu en vient à être durable pour une part importante de ses allocataires, dont le nombre global dépasse également les anticipations. D'autre part, le RMI en vient de fait à constituer un « troisième volet de l'indemnisation du chômage » pour les personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage ou ne pouvant y prétendre (jeunes sortant de formation, salariés en contrats courts, etc.) et n'entrant pas dans le régime de solidarité.<sup>22</sup>

Alors que l'accès au « droit à l'allocation », même s'il n'était pas restreint dans le temps, avait été conçu comme devant assurer aux personnes des moyens de subsistance afin de leur permettre de se projeter vers leur insertion et d'accéder à un revenu d'activité, il est dès lors considéré, dans le discours politique et pour l'opinion publique, que les politiques d'insertion ont échoué à atteindre leur objectif. La montée d'une critique des effets supposés désincitatifs du RMI sur le retour à l'emploi d'allocataires considérés comme des « assistés désincités », poussés à se maintenir en marge du marché du travail, dans la « société d'assistance ».<sup>23</sup>

- **Dans les milieux gouvernementaux, les politiques d'insertion tendent alors à se recomposer autour d'un principe d'incitation au travail, selon le mot d'ordre « faire que le travail paie », mais ces réformes n'atteignent globalement pas leur objectif de retour rapide à l'emploi des personnes concernées.**

La fin des années 1990 et les années 2000 marquent « l'avènement des droits incitatifs » dans le champ des politiques d'insertion avec l'introduction de mécanismes d'incitation financière visant à faire en sorte qu'il soit plus intéressant financièrement de travailler que de recevoir des

---

<sup>22</sup> Join-Lambert (2007).

<sup>23</sup> Sur ce point, voir Damon et Hatchuel (2002), Duvoux (2009).

revenus de remplacement ou des minima sociaux.<sup>24</sup> En 1998, la loi aménage les modalités de cumul d'un revenu d'activité avec le RMI, afin de ne pas désinciter ses allocataires à reprendre un travail rémunéré. En 2003, la création du Revenu Minimum d'Activité (RMA) vise à favoriser la reprise d'emploi des allocataires du RMI bénéficiant de l'allocation depuis plus de deux années, en versant à un employeur le montant du RMI, ce dernier versant la différence entre le montant du RMI et le salaire, au moins égal au SMIC horaire. Enfin, le principe de l'incitation au travail est au cœur du remplacement du RMI par le Revenu de Solidarité Active (RSA) à compter de 2007.

### ***Le Revenu de Solidarité Active (RSA)***

En 2005, la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » pilotée, sur demande du ministre des Affaires sociales Philippe Douste-Blazy, par Martin Hirsch, alors Président d'Emmaüs, considère que la reprise d'emploi des allocataires du RMI n'est pas avantageuse financièrement, enfermant les bénéficiaires des politiques d'insertion dans un « piège à pauvreté ». Cette commission propose ainsi la création d'un nouveau dispositif d'allocation, le Revenu de Solidarité Active, visant à inciter davantage les personnes en insertion à accéder à un revenu d'activité.<sup>25</sup>

Le RSA s'adresse non seulement aux personnes dépourvues d'activité (les anciens allocataires du RMI), mais également aux travailleurs pauvres, dont il s'agit de soutenir la présence en emploi en leur proposant un complément de revenu, le « RSA-activité ». Ce dernier remplace la Prime Pour l'Emploi (PPE), fondée sur un mécanisme fiscal. Le « RSA-socle », revenu minimum pour les bénéficiaires qui ne travaillent pas, se double ainsi d'un « RSA-activité », complément de revenu visant à inciter financièrement, d'une part ces bénéficiaires à reprendre une activité, d'autre par les travailleurs pauvres à se maintenir en activité.

Promu par l'Agence nouvelle des solidarités actives dirigée par Martin Hirsch, nommé haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté au sein du gouvernement Fillon en mai 2007, le RSA a été expérimenté dans 34 départements en France à compter de mai 2007, en remplacement du RMI, de l'Allocation de parent isolé (API), et de la Prime pour l'emploi (PPE) pour les allocataires des minima sociaux et les travailleurs pauvres. Par la suite, le RSA a rapidement été généralisé, dans le cadre de la loi « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » de décembre 2008.

Au 31 décembre 2019, la France comptait ainsi 1,88 million de foyers allocataires du RSA, et 3,85 millions de personnes (5,8% de la population) en dépendaient pour vivre, cela sans compter les ménages qui y ont droit mais qui ne le demandent pas (1 personne éligible sur trois). Au 1<sup>er</sup> avril 2020, le RSA s'élève à 565 euros pour une personne seule, 847 euros pour un couple ou un adulte avec un enfant, et 1016 euros pour un couple avec un enfant. Les impacts conjugués

<sup>24</sup> Serverin et Gomel (2012).

<sup>25</sup> Ces préconisations sont contenues dans un rapport intitulé *La Nouvelle équation sociale* (2005).

de la crise sanitaire et de la réforme de l'assurance chômage pourraient conduire à une augmentation forte du nombre d'allocataires du RSA.

Cependant, les mécanismes d'incitation au travail et de contreparties attendues des allocataires du RSA n'atteignent globalement pas leur objectif de retour rapide à l'emploi des personnes concernées. La fin des années 2000 et les années 2010 voient augmenter le nombre d'allocataires du RSA-socle. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires du RSA-socle accédant au RSA-activité est relativement faible (estimé à 1/3 du total des bénéficiaires du RSA-socle).

- **Les dispositifs d'incitation financière à la reprise d'activité buttent notamment sur la problématique du non-recours aux droits aux aides financières et allocations.**

Les dispositifs d'incitation financière demeurent parfois inopérants. Même si l'impact d'une reprise d'activité sur la situation financière globale des personnes est faible, ce dernier est *a priori* toujours réel. Cependant, la superposition des dispositifs de politique sociale et de l'emploi qui ont été pensés à différentes périodes, et qui s'accumulent, avec des règles disparates, font que les différentes allocations, leurs conditions d'attribution en fonction des changements de situation, manquent de clarté et de cohérence pour leurs bénéficiaires potentiels. Ainsi, un changement de situation, notamment en cas de reprise d'activité, peut conduire des personnes à voir leur situation financière se dégrader du fait de leur non-recours aux différentes aides ou allocations, dont le versement n'est pas automatique. Il est ainsi observé des taux de non-recours plus élevés lorsque les prestations sont ciblées, et leur accès déterminé par un ensemble de critères d'éligibilité, surtout lorsque s'y ajoute des « barrières administratives » complexifiant la demande de droits.

Cependant, d'autres facteurs d'explication du non-recours sont également identifiés, au premier rang desquels l'acceptabilité du « motif » de la prestation pour les personnes pouvant en bénéficier, comme c'est le cas du non-recours des travailleurs en emploi précaire au RSA-activité. Il est constaté qu'une large part d'entre eux y ont initialement peu eu recours non pas du fait d'une méconnaissance du dispositif mais du fait qu'ils l'associent à une aide sociale : *« Ce non-recours par non-demande et cette non-demande par manque d'adhésion sont, d'une même pièce, la conséquence directe d'un mode de production des politiques sans leurs publics, de définition de la demande sociale sans les citoyens »*.<sup>26</sup>

Dans la suite du rapport de la Commission Sirugue, une nouvelle prestation spécifiquement tournée vers les travailleurs à bas salaire est créée en 2015, la Prime d'activité, en remplacement du RSA-activité pour les travailleurs à bas salaires, pour faire face à leur non-recours massif au

---

<sup>26</sup> Warin, Mazet (2014).

dispositif.<sup>27</sup> En effet, l'instauration de la Prime d'activité a eu pour visée de détacher le dispositif permettant l'augmentation de leurs revenus du statut propre au RSA. Son évaluation en 2017 atteste de sa montée en charge rapide, notamment auprès des foyers modestes, et cela notamment grâce à une simplification des démarches reconnue par ses bénéficiaires.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Okbani Nadia (2013), Okbani Nadia et Warin Philippe (2012)

<sup>28</sup> DGCS, Rapport d'évaluation de la prime d'activité (2017).

### 1.3. L'accompagnement s'inscrit-il dans une approche globale (sociale et professionnelle) et adaptée aux capacités des personnes concernées ?

- **L'insistance des politiques d'insertion sur l'incitation au travail a pour effet de centrer l'accompagnement sur un objectif unique de retour rapide à l'emploi, au détriment d'approches attentives à d'autres dimensions de l'existence des personnes concernées.**

Les pratiques d'accompagnement à l'insertion sont affectées par les évolutions des politiques d'insertion qui, dès la fin des années 1990, en viennent à être pilotées au regard d'un objectif prioritaire de retour rapide à l'emploi des personnes.

L'intégration de l'accompagnement aux politiques d'insertion reposait initialement sur l'idée que le problème de la pauvreté et de l'exclusion ne pouvait être résolu en ne traitant que la question de l'accès à l'emploi, ses tenants et aboutissants dépendant d'un ensemble de dimensions liées à l'éducation, à la santé, au logement, à l'accès aux droits, au lien social, etc., ce qui supposait de la mise en œuvre de pratiques permettant d'intervenir de manière transversale et personnalisée sur ces différentes dimensions. L'accompagnement visait ainsi à mieux prendre en compte des réalités singulières des personnes concernées, liés à différentes dimensions pouvant expliquer la précarité de leur situation. Au-delà des capacités financières des personnes, une « approche globale » était souhaitée afin de prendre en compte des difficultés de logement, de santé, d'éducation, et cela en se concentrant particulièrement sur les « transitions » des parcours de vie de chaque individu.<sup>29</sup>

Alors que l'instauration du RSA conduit les politiques d'insertion à se focaliser sur le paradigme de l'incitation, cela conduit l'accompagnement à poursuivre une finalité d'insertion prioritairement professionnelle, autour de l'objectif prioritaire de retour à l'emploi. Cela tend à restreindre la possibilité, pour les pratiques d'accompagnement, de se déployer sur un ensemble de dimensions (santé, mobilité, charges familiales, capacités sociales) de leur existence, et cela alors même que différentes études montrent que la question du « gain financier à la reprise d'emploi » ne constitue pas un obstacle majeur pour l'extrême majorité des allocataires de minima sociaux, les véritables raisons du non-retour à l'emploi se trouvant bien plutôt dans l'état de santé (et l'âge) des personnes, l'absence de modes de garde des enfants, l'éloignement du poste ou des lacunes de formation.

Cependant, les pratiques d'accompagnement sont prises dans la contradiction interne de politiques d'insertion prenant pour priorité le retour à l'emploi et pour principe l'incitation au travail, cela dans un contexte de rareté des opportunités d'emploi attractives pour les personnes concernées.<sup>30</sup> Les pratiques d'accompagnement ont ainsi tendance à s'inscrire dans une approche individualisante, renvoyant la responsabilité de l'insertion à ces dernières. De fait, il

---

<sup>29</sup> Voir Guele *et al.* (2003), Boulayoune (2012), Lima (2013), Astier, Duvoux (2006), Bresson (2012), Lima (2015).

<sup>30</sup> Ce point est traité par ailleurs dans le présent rapport.

s'agit moins d'accompagner les personnes dans l'accès à un « droit à l'emploi » que les institutions sociales sont incapables d'assurer, impuissantes à proposer de véritables possibilités d'insertion dans l'emploi « ordinaire », que de transformer les conduites et les stratégies des personnes concernées, de sorte à ce qu'elles renforcent leur « employabilité » individuelle, de manière à réduire sa « distance à l'emploi ».

- **La dimension sociale, si elle peut demeurer, est seulement mobilisée comme un préalable visant à « lever les freins » individuels pouvant peser sur la démarche de retour à l'emploi, qui demeure la finalité principale.**

Les allocataires du RSA sont dirigés prioritairement vers un accompagnement « professionnel », dans le cadre d'un « projet personnalisé d'accès à l'emploi » (PPAE) signé devant être avec un conseiller de Pôle Emploi. Cela marque une évolution par rapport à l'accompagnement mis en œuvre dans le cadre du RMI, dans lequel l'accompagnement professionnel par Pôle Emploi n'était pas prioritaire et qui, au demeurant, n'avait pas donné lieu à un déploiement d'ampleur.<sup>31</sup>

Dans le cadre du RSA, les personnes accompagnées sont, en principe, principalement appuyées pour rechercher et répondre à des offres d'emploi, pour rédiger leur CV ou leur lettre de motivation, pour se préparer à un entretien d'embauche et parfois pour effectuer un bilan de compétences.<sup>32</sup> Les allocataires signataires d'un PPAE représentaient en 2017, selon la Dress, 43 % des allocataires orientés dans des parcours, les autres étant signataires d'un « contrat d'engagements réciproques », avec le conseil départemental ou avec un autre acteur désigné comme « référent unique ». Pour ces derniers, l'accompagnement intègre davantage une dimension sociale, mais dans une logique de « levée de freins à l'accès à l'emploi », constituant une sorte de sas social au sein d'un parcours dont l'insertion professionnelle demeure la finalité centrale.

Ainsi, en mettant au centre l'incitation au travail, la réforme du RSA conduit à rendre plus difficile l'articulation entre les dimensions sociale et professionnelle des démarches d'accompagnement. Le fort accent mis sur les objectifs d'insertion professionnelle a tendance à délégitimer le « volet » social et à affaiblir la prise en compte « globale » des problématiques pouvant affecter les possibilités d'insertion des personnes.

---

<sup>31</sup> En effet, en 1992, 60 % des allocataires du RMI ne signaient pas de contrats d'insertion. Si, à cette date, une modification du RMI a visé à renforcer les procédures d'élaboration et de suivi des contrats d'insertion, l'augmentation rapide du nombre d'allocataires du RMI, non anticipée, a conduit fait qu'une mise en œuvre généralisée d'un accompagnement de qualité une ambition difficilement atteignable, faute de moyens alloués. Sur ce point, voir Eydoux et Tuschszirer (2010) et Arnold et Rochut (2013).

<sup>32</sup> Ces modalités sont notamment détaillées par Arnold et Rochut (2013).

- **Cette segmentation du parcours d'accompagnement et ce clivage dans l'orientation des personnes posent également la question des critères d'orientation des personnes vers une dominante sociale ou professionnelle, et de l'adhésion de ces dernières à cette orientation.**

En effet, il apparaît que les conduites et stratégies des personnes concernées par l'accompagnement se modifient peu lorsque les personnes jugent peu crédible la réalisation de l'objectif visé, alors même que l'effet de l'accompagnement sur l'accès à l'emploi peut se révéler significativement positif dans des dispositifs comme les missions locales, ayant maintenu la dimension « globale » de l'accompagnement.

### *L'accompagnement des jeunes dans le cadre des politiques d'insertion*

Cibles initialement prioritaires des politiques d'insertion, les jeunes adultes âgés entre 16 et 25 ans font l'objet des premiers dispositifs d'accompagnement, avec la création des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes (ou « missions locales jeunes », MLJ) et des Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO), dans la continuité des préconisations du rapport de 1981, présenté par Bertrand Schwartz, sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

MLJ et PAIO, structures associatives intégrées aux collectivités locales, sont porteuses de logiques d'accompagnement visant à coupler les volets social et professionnel, pour permettre de faire face à des problématiques d'insertion non seulement dans le marché de l'emploi ou de la formation, mais également dans le logement, la santé, ou encore la vie culturelle et les loisirs. L'accompagnement proposé s'inscrit dans une sorte de cursus personnalisé visant à créer les conditions de l'insertion professionnelle, notamment en mettant les jeunes en relation avec l'ensemble des institutions porteuses de dispositifs d'accès à l'emploi ou à la formation.

- **La création d'un nouveau dispositif dit d'« accompagnement global », mis en œuvre à partir de 2014, a vocation à renforcer l'articulation entre les interventions des Départements et celles de Pôle Emploi en matière d'accompagnement, afin de mieux coupler volets « social » et « professionnel ». Si le dispositif fait l'objet d'un taux de satisfaction relativement élevé des personnes qui en bénéficient, sa mise en œuvre demeure relativement restreinte et son taux de couverture contraint par le manque de moyens alloués.<sup>33</sup>**

<sup>33</sup> Le manque de moyens est un point traité par ailleurs dans le présent rapport. La mesure de la satisfaction porte sur le service lui-même, séparé des résultats.

### ***Le dispositif d'« accompagnement global »***

L'« accompagnement global » est un dispositif déployé depuis 2014, se voulant une modalité d'accompagnement couplant volet social et volet professionnel, par une intervention renforcée d'une durée de six mois (renouvelables une à deux fois), coordonnée et conjointe, entre des conseillers de Pôle Emploi et des travailleurs sociaux des conseils départementaux. Il se veut une alternative à l'approche trop séquencée de l'accompagnement (accompagnement à la levée de freins sociaux *puis* accompagnement au projet professionnel). Même s'il touche en majorité des allocataires du RSA, il n'est pas ciblé sur ces derniers.

Le taux de satisfaction des personnes accompagnées dans le cadre du dispositif est élevé, à hauteur de 80%, et ce dernier a également permis de créer des interactions entre le conseil en insertion professionnelle et le travail social, deux cultures professionnelles dialoguant peu auparavant.

Aujourd'hui étendu à l'ensemble des territoires, le dispositif a été mis en avant dans la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018. Cependant, un manque de moyens est constaté du côté de Pôle Emploi comme des travailleurs sociaux, limitant la portée du dispositif.



#### 1.4. Renforcement des contrôles et des sanctions : quelle utilité, quelle efficacité ?

- **La focalisation des politiques d'insertion sur l'incitation au travail conduit également au renforcement d'un système de contrôle et de sanctions, avec une insistance sur la contrepartie, attendue des personnes concernées, au bénéfice de l'allocation.**

Si le système de contrôle et de contreparties était déjà présent lors de la période du RMI, ce dernier devient davantage formalisé et plus contraignant suite à l'instauration du RSA. Le barème des sanctions est fixé en 2009 puis durci en 2012 : le premier niveau de sanction passe de 100 euros mensuels à près de 400 euros mensuels (80% du montant dû), avec allongement de la durée d'effectivité de la sanction, et le deuxième niveau de sanction prévoit la suppression de l'allocation dans sa totalité. En outre, le système de sanction est attaché à l'ensemble du ménage, et non individualisé. Ainsi, selon une estimation, *« en retenant la fourchette basse, nous estimons qu'en 2019, au moins 6,1% des allocataires ont fait l'objet de sanctions financières, soit 115000 foyers concernés, ou encore 234000 hommes, femmes et enfants, privés de moyens essentiels à la satisfaction de leurs droits fondamentaux »*. Cette évaluation constitue cependant une estimation approximative.<sup>34</sup> Le CNLE a donc demandé un état des lieux des sanctions

L'accès au RSA et son maintien dans le temps est conditionné à un ensemble d'actions inscrit, pour chaque allocataire, dans son contrat d'insertion. Il peut s'agir de s'inscrire à Pôle Emploi, de réaliser des démarches formelles de recherche d'emploi, d'accepter les offres d'emploi proposées, etc. Par ailleurs, des mesures peuvent être prises localement, visant à contraindre les allocataires à des « efforts » personnels, contrepartie de l'allocation et, en un sens, remboursement de cette dernière. L'idée de rendre le bénévolat obligatoire pour les allocataires du RSA a ainsi pu être expérimentée par certains conseils départementaux. Par exemple, en 2016, le Conseil Départemental du Haut-Rhin a obligé les allocataires du RSA signataires d'un contrat d'engagements réciproques à réaliser sept heures de bénévolat par semaine auprès d'une association ou d'une collectivité.

Ainsi, à partir de la fin des années 1990 puis dans les années 2000, dans un contexte de forte augmentation des personnes concernées par les politiques d'insertion, et de faible sortie de ces personnes des dispositifs mis en œuvre, des évolutions idéologiques de fond affectent les politiques d'insertion, dont la mise en œuvre repose, outre l'incitation au travail, sur des logiques de contrôle et de sanction renforcées, pratiques visant à mettre l'accent sur le « devoir d'insertion » incombant aux personnes concernées et tendant à rejeter la responsabilité de leur insertion sur les personnes concernées. Dès lors, au moment où d'autres pays d'Europe (la Belgique, les Pays-Bas, ou encore la Finlande) s'interrogent sur leur efficacité et leur utilité, les

---

<sup>34</sup> En effet, il est à noter que cette estimation, présentée par Aequitaz, Secours Catholique (2020) fait l'objet de nombreuses limites méthodologiques.

sanctions restent un point peu interrogé en France, où la mise en œuvre des politiques d'insertion tend à s'éloigner du principe de responsabilité partagée, entre les institutions porteuses de politiques publiques et les personnes concernées, de la réalisation de l'insertion de ces dernières. Le principe théorisé était qu'à la responsabilité des individus devait répondre une responsabilité de la société, la seconde devant créer les conditions de réalisation de la première, fondé sur l'idée d'une « dette sociale » envers les personnes en difficultés d'insertion sociale et professionnelle. L'évolution de l'insertion autour de mécanismes d'incitation au travail et de sanctions repose, a contrario, sur l'idée que la responsabilité première du retour à l'emploi relève des personnes concernées, que les politiques publiques doivent contraindre à sortir du champ de l'assistance.

- **Dans le même temps, la montée de la logique des contreparties au droit à l'allocation conduit à remettre en question le contenu social des pratiques d'accompagnement, qui doivent mettre en œuvre le contrôle des allocataires. La proposition d'un revenu minimum sans contrepartie vise ainsi notamment à restaurer la possibilité pour les pratiques d'accompagnement de s'affranchir des logiques de contrôle.**

La réforme du RSA accentue la tendance à « soumettre » les individus dans le cadre de la relation d'accompagnement, liée au renforcement des conditions de l'attribution des allocations d'aide sociale.<sup>35</sup> Cependant, des formes de résistances professionnelles peuvent apparaître, avec le refus de certaines personnes en charge de l'accompagnement de soumettre leur accompagnement à toute conditionnalité, constatant la perte de confiance dans les relations entre l'allocataire et le travailleur social que cela induit, vidant de tout sens l'obligation de rencontrer son « référent unique » de manière régulière.<sup>36</sup>

Si la tendance générale des réformes des politiques publiques est au maintien de la logique de l'incitation et des sanctions, y compris dans le projet de « revenu universel d'activité » (RUA) porté par le gouvernement à compter de 2018, certains acteurs proposent cependant la suppression des logiques de contreparties assorties à des mécanismes de contrôle et de sanction.

### ***La proposition de revenu minimum garanti sans contreparties d'Aequitaz et du Secours Catholique***

Un groupe d'organisations nationales investies en faveur des solidarités et de la lutte contre l'exclusion, au premier rang desquels Aequitaz et le Secours Catholique, se sont fait force de

<sup>35</sup> Cette tendance était déjà constatée, avant l'instauration du RSA, par Bonvin et Moachon (2005).

<sup>36</sup> C'est ce qu'observent Gomel et Méda (2011).

proposition dans le cadre d'un rapport, publié en octobre 2020, en faveur de l'instauration d'un revenu minimum garanti.

*Dans ce rapport, ces acteurs considèrent que « pour vivre ensemble selon nos valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, nous affirmons la nécessité d'un revenu minimum suffisant (50 % du niveau de vie médian), garanti et versé automatiquement à tout adulte de plus de 18 ans résidant sur le territoire de façon régulière. Ce revenu serait versé sous condition de ressources liées à l'activité ou à l'épargne (et ne serait pas un revenu universel versé à tout citoyen quel que soit son revenu). Pour les personnes concernées, le revenu minimum garanti serait bien plus qu'un revenu : le renoncement à la logique des contreparties et des sanctions marquerait la fin d'une angoisse permanente sur la pérennité de leurs ressources vitales, la fin aussi d'une forme de violence institutionnelle subie par les personnes en situation de pauvreté, la fin encore d'un lieu d'expression de toutes sortes de préjugés à leur encontre. Autant de dimensions de la pauvreté tout aussi essentielles pour la dignité des personnes que la privation matérielle ».*<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Aequitaz, Secours Catholique (2020).

### 1.5. Certains publics sont-ils exclus du droit à l'insertion (les jeunes, les personnes migrantes ou en situation irrégulière...)?

- **L'accès des jeunes majeurs de moins de 25 ans aux minima sociaux est notamment une problématique à part entière, dont l'actualité est encore forte en raison de l'aspect familialisé de la protection sociale.**

Alors même que les jeunes majeurs de moins de 25 ans constituent initialement la cible principale des politiques d'insertion, ces derniers sont longtemps, sauf exceptions (charge d'enfants, références suffisants en emploi), exclus du « droit à l'allocation », étant considéré que l'aide en matière de revenu doit être assurée dans le cadre des solidarités familiales, et que la collectivité nationale doit privilégier, dans leur cas, l'aide par l'emploi et par la formation afin de ne pas les « désinciter » à se projeter vers le marché du travail : *« l'intervention de la collectivité pour venir en aide à un jeune adulte en situation de précarité est conditionnée par l'impossibilité de la famille de le faire. Elle reste très spécifique et se distingue des dispositifs de droit commun destinés à assurer des moyens convenables d'existence »*.<sup>38</sup>

La mise en œuvre de la Garantie Jeunes étend la possibilité pour les jeunes adultes de moins de 25 ans d'accéder à une allocation. Expérimenté dès 2013 dans certains départements, le dispositif est généralisé en 2017 à l'ensemble de la France. Il s'adresse aux personnes de 16 à 25 ans, ni en études, ni en formation, ni en emploi, vivent sans soutien financier de leurs parents. Il propose à ces personnes une aide financière d'environ 500 euros, à la condition que ces dernières s'engagent dans la construction d'un projet professionnel, dans le cadre d'un accompagnement prévu par un contrat d'insertion d'un an, le PACEA, prolongeable six mois.

L'évaluation de la Garantie Jeunes en 2016 a montré que, malgré la disparité des moyens accordés localement, cette dernière touchait sa cible, à savoir les jeunes vulnérables, issus des classes populaires les plus démunies, avec des effets globalement positifs en matière sinon d'insertion dans l'emploi (même précaire), du moins de « mise en mouvement ». Cette évaluation considère que l'allocation est un facteur essentiel de la réussite du parcours d'insertion des jeunes concernés : *« cette allocation est extrêmement utile à l'ensemble des jeunes, quel que soit l'usage qu'ils en font. Le premier usage, associé au « passé » permet au jeune de combler des dettes accumulées par des impayés de loyer, des soins, des emprunts. Le second usage renvoie au « présent » et permet au bénéficiaire d'assumer le coût de la vie quotidienne, les besoins primaires (se nourrir, se loger, se vêtir). Le troisième usage se rapporte au « futur » : il s'agit pour le jeune de capitaliser pour financer le permis de conduire ou une formation. Dans tous les cas, l'allocation est perçue comme une nécessité et permet à beaucoup de jeunes ou à leur famille de survivre ou d'envisager l'avenir un peu plus sereinement »*.<sup>39</sup>

Une évaluation plus récente conduite par la Dares et dont les résultats ont été publiés en 2019,

---

<sup>38</sup> Magord (2016)

<sup>39</sup> Evaluation Garantie Jeune (2016)

confirme la relative réussite de la Garantie Jeunes en matière d'impact sur les trajectoires d'emploi de ses bénéficiaires, et met en avant l'amélioration de la situation financière des jeunes liée à l'allocation qui leur est versée, même si la majorité d'entre eux déclare demeurer dans une situation financière difficile.<sup>40</sup>

L'universalité de l'accès à l'allocation pour les jeunes est ainsi présentée comme un enjeu majeur, notamment dans le cadre du rapport remis par le député Christophe Sirugue au Premier ministre, en 2016, concernant la refonte des minima sociaux. Ce dernier préconise d' « *assurer l'accès des jeunes aux dispositifs de droit commun (...) Priver la très grande majorité des jeunes de l'accès à notre dispositif universel ne (...) paraît en effet plus acceptable* ». <sup>41</sup> La généralisation du RSA à l'ensemble des personnes en situation d'occuper un emploi, sans critères d'âge restrictifs, est ainsi proposée.

Cette proposition demeure en débat, notamment depuis 2020 dans un contexte de crise sanitaire et économique. Comme le CNLE lui-même<sup>42</sup>, de nombreux avis convergent en faveur d'un tel dispositif, y compris dans les travaux universitaires. Le *Rapport d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, établi en 2021 sous la responsabilité du comité d'évaluation et son président Schweitzer, évoque également « *la mise en place d'une prestation monétaire pour les jeunes en étude, en emploi peu rémunéré, ou en recherche d'emploi de 18 à 24 ans les plus démunis* ». <sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Dares (2019)

<sup>41</sup> Sirugue (2016)

<sup>42</sup> CNLE (2020).

<sup>43</sup> *Rapport d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* (2021).

## 2. Les moyens dédiés aux politiques d'insertion sont-ils à la hauteur des besoins et adaptés à la demande des personnes concernées ?

### 2.1. Les moyens alloués et les modalités d'organisation de l'accompagnement favorisent-ils la mise en place de relations personnelles (confiance, écoute) avec les personnes concernées ?

- **En prenant pour objectif prioritaire le retour à l'emploi des allocataires, l'accompagnement a tendance à se standardiser, en s'inscrivant dans des logiques de normalisation gestionnaire.**

L'accompagnement dans le cadre des dispositifs de l'emploi est marqué par une tendance à la standardisation de ses instruments, liée à la montée d'une approche gestionnaire et à la priorité accordée à l'objectif de retour rapide à l'emploi. Inscrite dans des « programmes cloisonnés », la production de l'accompagnement suit des impératifs de suivi, faisant que « *la saisie des actes réalisés standardise leur définition et tend à valoriser un parcours d'accompagnement constitué d'actes repérables plutôt qu'un projet d'ensemble dont le contenu, non séparable, ne peut entrer dans un système d'information* ». <sup>44</sup>

Cela induit une modification de la nature du travail des personnes en charge de l'accompagnement qui deviennent des « rationalisateurs rationalisés », la rationalisation industrielle supplantant la rationalisation professionnelle qu'avaient amorcée les structures, et cela malgré le constat des écarts pouvant exister entre le travail prescrit et le travail réel des accompagnateurs. Dès lors, si l'intensité de l'accompagnement peut être variable, notamment dans ses dimensions « renforcées » ou « individualisées », cela ne contrebalance pas une tendance globale à la standardisation de ses instruments : « *la personnalisation des prestations reste très limitée au profit d'une individualisation des outils ou de l'ingénierie de l'accompagnement (...). Les dispositifs 'plus plus' mobilisent les mêmes outils que les dispositifs de 'simple' accompagnement (...). La différence porte plus sur des variations d'intensité des usages de ces outils que sur les outils eux-mêmes* ». <sup>45</sup> Alors que l'accompagnement visait à permettre aux personnes, de déterminer un itinéraire singulier, de manière ouverte et chemin faisant, en lien avec les professionnels proposant « *des interventions présentes attentives à ce qui arrive et non fondées sur des programmes prédéfinis* », l'accompagnement tend à se réduire à une gestion de parcours standardisés, tendus vers un objectif de retour rapide à l'emploi. <sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Fretel (2013). Voir également Duclos (2009)

<sup>45</sup> Divay (2008). Voir également Benarrosh (2006), Causse et Roche (2000), Houzel, Outin et Ramaux (2000), Legay et Monchatre (2000).

<sup>46</sup> Ion *et al.* (2007). Voir également Mériaux (2009) et Paul (2002)

- **L'enjeu majeur est ainsi de restaurer la multidimensionnalité des objectifs des démarches d'accompagnement et d'offrir plus de liberté aux accompagnants dans leur mise en œuvre, cela en allouant davantage de moyens.**

L'analyse des différents dispositifs d'accompagnement montre en effet que ce sont les dispositifs les moins contraints dans leurs modalités de mise en œuvre et dans leurs objectifs qui sont les mieux vécus par les personnes accompagnées comme, au demeurant, par les accompagnants.<sup>47</sup> L'autonomie des personnes chargées de l'accompagnement, la fréquence des échanges, l'absence ou la souplesse des bornes temporelles, mais également le fait que les objectifs ne soient pas d'emblée imposés par le cadre, ou encore la possibilité de prendre en compte l'informel et la « débrouille » (là où la montée des logiques gestionnaires conduisait à justifier d'actes formels pouvant être reconnus et suivis par les administrations) comme la mobilisation de réseau par exemple, sont autant de facteurs favorisant la réussite de l'accompagnement.<sup>48</sup>

#### ***L'accompagnement comme « relation sociale » : une typologie***

Même si la médiation est souvent contrainte par des dispositifs standardisés, la « dimension relationnelle » de l'accompagnement n'en est pas moins concrète et celle-ci peut prendre des formes variées, comme le montre la contribution de Julie Couronné au travail du GT.<sup>49</sup> En analysant différents dispositifs d'accompagnement, ils distinguent trois types de relations d'accompagnement. Les « relations interpersonnelles » permettent de dépasser le formalisme du contrat, elles mobilisent des rapports de don-contre-don, un engagement émotionnel des deux parties « la dynamique de construction de rapports interpersonnels crée une volonté de rester digne de lien et de confiance ». Les « relations de prestation » sont davantage déterminées par les objectifs posés dans le contrat, pour la réalisation desquels la personne accompagnée attend des aides concrètes et efficaces.

Enfin, la « relation de travail » est propre aux formes d'accompagnement à l'œuvre dans le cadre de l'insertion par l'activité économique, ces dernières prenant comme support des activités de production de biens ou de services, et permettant de prendre appui sur « *une culture de la proximité pensée comme un support de l'accompagnement et de la résolution des problématiques des salariés en insertion* ».

Les enquêtes récentes conduites sur les conditions favorisant le bon déroulement de l'accompagnement conduisent à « *défendre l'idée qu'un effort supplémentaire en termes de moyens institutionnels et humains est indispensable pour véritablement surmonter les obstacles*

<sup>47</sup> Couronné *et al.* (2020)

<sup>48</sup> Informel dont l'efficacité est reconnue comme l'indiquent Bureau et Marchal (2006)

<sup>49</sup> Et détaillé dans Couronné *et al.* (2020)

*et les transitions au retour à l'emploi* ». <sup>50</sup> Cependant, alors que la Stratégie pauvreté de 2018 proposait de renforcer la mise en œuvre des contrats d'insertion et de réduire les délais d'orientation, le constat d'un manque de moyen est clair, avec, entre 2013 et 2018, une augmentation de 25% des dépenses d'allocation du RSA et une baisse de 6% des dépenses d'insertion. <sup>51</sup>

- **La diversification des critères d'évaluation de l'accompagnement est nécessaire pour que la pluralité des objectifs de l'accompagnement (non-restreints à l'accès rapide à l'emploi) soit reconnue et que ces objectifs puissent être mis en œuvre.**

Il s'agit notamment d'un enjeu majeur pour les structures de l'insertion par l'activité économique qui, depuis la circulaire du 10 décembre 2008, conventionne avec l'Etat sur la base d'objectifs portant sur des taux de « sorties dynamiques » vers l'emploi des personnes qu'elles embauchent. L'évaluation de ces structures porte ainsi principalement sur ces objectifs, les financements de ces structures étant pour partie déterminés par leur capacité à atteindre ces résultats. La valeur ajoutée sociale, liée non seulement au développement du bien-être et de l'autonomie des personnes en parcours d'insertion, mais également à la réalisation d'activités à caractère solidaire et parfois écologique, est peu prise en compte dans le cadre de l'évaluation des SIAE. <sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Couronné *et al.* (2020).

<sup>51</sup> Selon Aequitaz, Secours Catholique (2020).

<sup>52</sup> Nous insistons également sur ce point dans la dernière partie de ce rapport.



## 2.2. Les modalités de coordination des acteurs et des dispositifs d'insertion favorisent-elles la fluidité du parcours d'insertion des personnes concernées ?

- **Si les politiques d'insertion sont caractérisées par l'insuffisance des moyens qui leur sont alloués, l'utilisation cohérente de ces moyens au regard des objectifs de ces politiques, et leur utilisation pertinente au regard des besoins des personnes, constituent également des enjeux forts, dans un contexte où la territorialisation des politiques d'insertion a eu tendance à donner forme, localement, à des « maquis institutionnels »**

Le problème du déficit de moyens alloués aux politiques d'insertion se pose dans un contexte de décentralisation de ces politiques. En effet, la conception et la mise en œuvre des politiques d'insertion s'inscrivent dans le processus de décentralisation de la gestion des problèmes sociaux initié dans les années 1980. Les Départements sont désignés chef de file des politiques sociales et de l'insertion depuis l'acte II de la décentralisation en 2003. Les Départements se sont ainsi vu transférer non seulement la responsabilité du versement de l'allocation, mais également la charge de l'accompagnement de ses bénéficiaires.

La définition et la mise en œuvre des politiques d'insertion et des dispositifs d'accompagnement est ainsi fortement hétérogène, dépendant des moyens consacrés par les Départements à ces derniers. Malgré tout, un arrière-plan commun à tous les Départements est celui d'une baisse tendancielle de leurs moyens, notamment depuis 2017 et le « Pacte de Cahors », par lequel l'Etat contraint les Départements à limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2% par an maximum.

- **La coordination entre le pilotage des politiques d'insertion par les Départements et l'intervention d'un Service Public de l'Emploi très centralisé est complexe, ce qui pèse négativement sur les personnes en insertion.**

Si, les politiques d'insertion sont pilotées par les Départements, mais leur mise en œuvre est réalisée en lien étroit avec le Service Public de l'Emploi, les opérateurs locaux, publics ou privés, ou encore des collectivités relevant du niveau communal ou intercommunal (notamment lorsque ces collectivités sont porteuses de Plans locaux pour l'insertion et l'emploi – les PLIE – ou de Maisons locales de l'emploi). La loi de décembre 2008 instaurant le RSA prévoit que les politiques d'insertion soient définies dans le cadre de programmes départementaux d'insertion (PDI), adoptés chaque année par les Conseils Départementaux, et appliqués dans le cadre d'un Pacte territorial d'insertion (PTI) défini prioritairement avec l'Etat, Pôle Emploi et le Conseil Régional. Dans ce contexte, la coordination entre les acteurs et le développement de

complémentarités apparaissent comme des enjeux majeurs, afin d'éviter les segmentations de parcours pouvant être provoquées par la multiplication des acteurs de l'accompagnement.

Ces enjeux se déclinent notamment à l'échelle des liens entre les Départements et les antennes locales du Service Public de l'Emploi, la diversité des politiques d'insertion mises en œuvre localement par les Départements pouvant complexifier la coopération avec un SPE organisé de manière fortement centralisée.

La réforme du RSA a été une nouvelle manifestation des difficultés de coordination entre les acteurs de l'accompagnement à une échelle territoriale, lesquelles ont existé depuis l'introduction du RMI et ses péripéties de décentralisation inégales. La réforme intégrait en effet une ambition de généralisation des modalités d'articulation entre les interventions respectives des Départements et de Pôle Emploi en matière d'accompagnement, qui faisaient l'objet de conventions particulières auparavant.

Dans un contexte marqué par la généralisation (putative) d'une forme d'accompagnement à tous les demandeurs d'emploi, l'objectif était de renforcer la place de Pôle Emploi dans l'accompagnement des allocataires du RSA afin d'en affirmer l'objectif prioritaire de retour rapide à l'emploi, et de rompre avec l'accompagnement essentiellement « social » adossé à l'allocation du RMI, ce dernier devant être réservé à une action préliminaire de « levée de freins » visant à créer les conditions de l'accompagnement « professionnel ».

### ***La généralisation de l'accompagnement à l'ensemble des demandeurs d'emploi***

Le début des années 2000 est non seulement marqué par une évolution des modalités d'indemnisation du chômage (la dégressivité des prestations d'assurance chômage disparaît avec le passage de l'Allocation unique dégressive à l'Allocation de retour à l'emploi en 2001), mais également par une extension du champ de l'accompagnement professionnel. En effet, en convergence avec du Plan d'aide eu retour à l'emploi (PARE), porté par l'UNEDIC à partir de 2001, l'ANPE porte un nouveau dispositif, le Projet d'action personnalisé (PAP), qui vise à permettre l'accompagnement professionnel de tous les demandeurs d'emploi.

Alors que l'accompagnement précédemment réalisé par l'ANPE (dans le cadre du Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi, SPNDE, mis en place à partir de 1998) ciblait jusque-là les jeunes et les chômeurs de longue durée, l'ensemble des personnes inscrites est désormais concerné, sans attendre une durée minimale de chômage. Cela donne lieu à la mise en œuvre d'une « nouvelle ingénierie en matière de reclassement professionnel » intégrant notamment un volet d'« accompagnement renforcé » par un conseiller dédié, sur une période relativement courte, visant à permettre à la personne de mieux se positionner par rapport aux opportunités d'emploi.<sup>53</sup> Un volet d'accompagnement social est également intégré au dispositif, mais celui, systématiquement sous-traité à des organismes spécialisés, est peu mobilisé. En

<sup>53</sup> Comme l'observent Eydoux, Tuchzsirer (2010).

2006, le PAP est remplacé par le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), visant à renforcer l'efficacité de l'accompagnement par une prise en charge plus rapide, de nouvelles méthodes de diagnostic des besoins, et l'instauration d'un principe de référent unique avec des entretiens plus réguliers.

Parallèlement à la généralisation de l'accompagnement à tous les demandeurs d'emploi dans les années 2000, la logique d'incitation au travail qui marque les politiques d'insertion s'étend également au régime d'assurance chômage, avec la mise en place d'un nouveau cadre d'obligations et de sanctions en contrepartie de l'indemnisation assurantielle. La loi de cohésion sociale de 2005 durcit les obligations en matière de recherche d'emploi, exigeant du chômeur qu'il puisse justifier d'« actes positifs et répétés de recherche d'emploi », sous peine de se voir privé de ses droits à l'indemnisation.

Lors des années 2000, il est cependant constaté que l'implication de Pôle Emploi dans les actions d'accompagnement des politiques d'insertion pilotées par les Départements est demeurée relativement faible, et que les évolutions de l'accompagnement vers un volet professionnel sont demeurées dépendantes des modalités d'intervention des Départements eux-mêmes. Par la suite, l'introduction du dispositif d'« accompagnement global » a favorisé les rapprochements, mais ce dernier demeure inégalement mis en œuvre, faute de moyens dédiés.<sup>54</sup>

- **Par ailleurs, l'apparition des nouvelles « générations d'accompagnateurs » que sont les opérateurs privés de placement, sous-traitants du service public de l'emploi s'inscrivant dans une logique marchande, a introduit de nouvelles logiques de régulation dans le champ de l'insertion.<sup>55</sup>**

Même si ces derniers sont principalement positionnés sur l'accompagnement des bénéficiaires d'allocations de retour à l'emploi relevant du régime de l'assurance, cela peut conduire à s'interroger sur la tendance à la « marchandisation » des dispositifs d'insertion et à la « dualisation » de la protection sociale : *« Faut-il voir dans cette tendance à la gestion territorialisée du social une adaptation nécessaire à l'individualisation des problèmes sociaux ou, au contraire (...) et un redéploiement de l'État-providence ou le signe de son démantèlement ? »*.<sup>56</sup>

- **Ainsi, il semble que la principale préoccupation porte aujourd'hui sur la mise en cohérence de l'ensemble des acteurs et des dispositifs d'accompagnement proposés dans le champ des politiques d'insertion.**

---

<sup>54</sup> Voir l'encadré consacré au dispositif d'accompagnement global, ci-dessus.

<sup>55</sup> Sur ce point, voir Divay (2009) et Balmory (2004).

<sup>56</sup> Duvoux, Paugam (2013).

A une échelle locale, le champ de l'insertion est aujourd'hui composé d'un entrelacs de procédures, d'outils, d'intervenants, véritable « maquis institutionnel » pouvant conduire, outre la dispersion des financements et l'éclatement des opérateurs, les personnes concernées à « *se détourner des politiques mises en œuvre devant le parcours d'obstacles qu'il leur faut affronter pour obtenir les services attendus* » et, finalement, « *source de déperdition de moyens et d'énergie pour l'ensemble des acteurs qu'ils soient privés ou publics* ». <sup>57</sup>

- **L'expérimentation d'un Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) a vocation à répondre à la préoccupation d'une mise en cohérence des dispositifs à des fins de fluidification des parcours d'insertion, Cependant, la nature de l'inscription territoriale du SPIE interroge sur sa capacité à atteindre cet objectif.**

L'expérimentation d'un Service public de l'insertion et de l'emploi, depuis 2019, sur quatorze territoires volontaires, prend cet objectif pour horizon. Co-pilotée par la DGEFP, la DIPLP et la DGCS, cette expérimentation vise principalement (davantage qu'à la diversification de l'offre) à renforcer et à fluidifier, à une échelle territoriale, la coordination des acteurs de l'insertion afin de favoriser la continuité des parcours des personnes concernées. Cette expérimentation semble repartir sur les bases d'une longue expérience, notamment sur les « parcours d'insertion ».

La mise en œuvre du SPIE interroge cependant sur sa capacité à réorganiser localement un champ de politiques publiques s'étant construits par superposition de dispositifs nationaux conçus à mesure de la priorisation de nouveaux « publics-cibles », rendant complexe la construction d'un accompagnement adapté à des situations réelles et particulières. La question est ainsi de savoir s'il permettra de faire de l'insertion une véritable « politique territoriale », construites à partir des spécificités territoriales et cherchant à atteindre des objectifs posés localement, ou s'il la maintiendra comme « politique territorialisée », coordonnant localement la mise en œuvre de dispositifs conçus de manière centralisée.

---

<sup>57</sup> Tuchsirer (2006).

### 3. L'insertion peut-elle être favorisée par une intervention publique sur le marché du travail ?

#### 3.1. Les politiques d'insertion ont-elles pour effet une dualisation du marché du travail ? Contribuent-elles à maintenir des personnes dans des formes d'emploi précaires et de travaux peu valorisants ?

- **L'accent mis sur l'objectif d'accès rapide à l'emploi dans le cadre des politiques d'insertion contribue à construire un « second marché de l'emploi » rassemblant une nouvelle catégorie de « travailleurs précaires assistés »**

Le paradoxe, souvent mis en avant dans le champ politique et médiatique, d'une pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs couplée à un taux de chômage important de la population, n'est qu'apparent et s'explique par la faible attractivité des emplois proposés aux personnes. Cette faible attractivité est liée non seulement à la précarité du statut d'emploi mais également à la nature des travaux proposés. Du point de vue du marché de l'emploi, les personnes en insertion constituent une réserve de main d'œuvre pour exécuter à moindre coût des tâches peu qualifiées, parfois saisonnières, dont l'embauche est facilitée par l'aménagement d'une partie importante du droit social du travail dans le sens d'une flexibilisation accrue.

Dès lors, l'idée selon laquelle les personnes en insertion seraient désincitées à travailler du fait d'espérances de gain financier trop faibles par rapport à leurs revenus sociaux, est remise en cause. Des enquêtes montrant que la nature peu attractive des activités offertes par le marché aux personnes en insertion est une explication plus forte que celle de la « désincitation » financière au travail : « *La rationalité étroite fait comme s'il n'y avait que des emplois, des salaires et un travail abstrait, sans contenu social et subjectif ; or les individus ne se voient pas seulement proposer un emploi, mais aussi un travail. Et bien souvent ces travaux paraissent inacceptables, ce sont les 'boulots de merde' dont personne ne veut (...). La rareté du travail n'a pas fait disparaître ce type d'activité ; au contraire, il peut être la norme des emplois offerts aux plus fragiles et aux moins qualifiés* ». <sup>58</sup>

Dans un contexte de déséquilibre important sur le marché du travail et d'évolution forte des compétences recherchées par les entreprises, les personnes en insertion tendent à être orientées vers des travaux pénibles et peu valorisants, qu'il leur est proposé de réaliser dans le cadre de statuts précaires. Pour les personnes en charge de l'accompagnement, l'emploi précaire en vient à constituer un horizon « normal » en termes d'intégration professionnelle, ajustant la « norme d'emploi convenable » à la demande locale du marché du travail. <sup>59</sup> Les politiques d'insertion se sont ainsi adaptées à une évolution de la conjoncture économique : « *Du statut d'inutiles et*

---

<sup>58</sup> Dubet, Vérétoit (2001).

<sup>59</sup> Béraud et Eydoux (2000)

*d'inemployables, ils peuvent passer ensuite au statut de travailleur ajustable aux besoins de la flexibilité de la vie économique. Comme les emplois qui leur sont destinés sont peu attractifs en termes de salaire et de conditions de travail, il faut donc les inciter financièrement à les accepter ».*<sup>60</sup> De même, il peut ainsi être constaté que « *les contrôles comme les sanctions ont des effets positifs sur le retour à l'emploi, mais négatifs sur la qualité des emplois retrouvés. Ces mécanismes d'activation incitent donc les demandeurs d'emploi à accepter des emplois moins stables et moins bien rémunérés. Ils peuvent également avoir des effets pénalisants sur le parcours professionnel ultérieur des personnes sanctionnées ».*<sup>61</sup>

Les politiques d'insertion peuvent contribuer à « *une interpénétration croissante de l'assistance et du travail, sinon de l'emploi »* et à « *l'institutionnalisation progressive d'un « second » marché du travail moins protecteur (...) et d'un sous-emploi précaire et peu rémunérateur ».*<sup>62</sup> « *En définitive, on pourrait dire qu'il existe une précarité qui résulte de la gestion économique de la flexibilité et une précarité qui est la conséquence de la gestion publique du chômage ».*<sup>63</sup> Cela conduit à pousser les personnes relevant de l'insertion dans les segments les plus dégradés du marché de l'emploi sans véritable perspective d'évolution pérenne vers le salariat stable. S'ensuit une dualisation du système de protection sociale, avec d'une part les salariés protégés relevant des mécanismes de l'assurance, et de l'autre les « travailleurs précaires assistés », pouvant cumuler, de manière plus ou moins régulière, un petit revenu d'activité et une allocation d'assistance

- **Si la flexibilisation croissante des marchés de l'emploi contribue à la croissance de ce second marché de l'emploi précaire, vers lequel les personnes en insertion sont incitées à se tourner dans le cadre de leur accompagnement individualisé, les « dispositifs actifs du marché du travail » auxquels s'adossent les politiques d'insertion peuvent également y contribuer**

Au-delà de la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement des personnes, principaux instruments des politiques d'insertion, une intervention de la puissance publique peut être attendue sur les possibilités concrètes d'accès au marché du travail pour les personnes en insertion – intervention en l'absence de laquelle l'insertion se réalise principalement comme une « injonction à l'autonomie » dépourvue de possibilités de transformation réelles.<sup>64</sup>

Cela passe également par des politiques d'intervention sur le marché de l'emploi, visant à favoriser l'insertion professionnelle des personnes accompagnées, c'est-à-dire la possibilité pour ces dernières d'être réellement en mesure d'accéder à une activité rémunératrice et à une

---

<sup>60</sup> Duvoux et Paugam (2013)

<sup>61</sup> Desplatz *et al.* (2013)

<sup>62</sup> Duvoux et Paugam (2013)

<sup>63</sup> Béraud et Eydoux (2008).

<sup>64</sup> Cette « injonction à l'autonomie » a fait l'objet d'un développement plus haut dans le présent rapport.

protection sociale, considérées comme l'aboutissement de la dynamique d'insertion. On parle ainsi de « dispositifs actifs du marché du travail ».

### *Les « dispositifs actifs du marché du travail »*

Les « dispositifs actifs du marché du travail » sont à distinguer des « politiques d'activation » des individus. Alors que les secondes relèvent d'un « régime d'activation libéral », principalement axé sur l'activation des individus seuls, considérés comme responsables de leur situation et de son éventuelle transformation, les seconds relèvent davantage d'un « régime d'activation social-démocrate », fondé sur la garantie d'un revenu dans une logique de contractualisation entre l'individu et les institutions publiques, donnant notamment lieu à une activation du système institutionnel dans son ensemble.<sup>65</sup>

En référence aux travaux d'Amartya Sen sur les *capabilités* (2000), les politiques d'insertion mettant en œuvre des dispositifs actifs peuvent également être qualifiées de « capacitantes » en ce que, tout en mettant en avant la responsabilité des individus dans le retour à l'emploi, elles exigent également du cadre institutionnel qu'il offre des « opportunités réelles » à ces derniers, ce que l'approche libérale tend à ignorer.<sup>66</sup>

Peut être associée à cette approche la conceptualisation des « marchés transitionnels du travail » visant non plus seulement à renforcer « l'employabilité » des individus en renforçant leurs attributs individuels, mais également à renforcer la capacité du marché du travail à embaucher.<sup>67</sup>

En France, les principaux dispositifs actifs du marché du travail intervenant directement en soutien politiques d'insertion sont les suivants :

- La formation professionnelle, notamment des jeunes et des chercheurs d'emploi ;
- Les clauses d'insertion, mises en œuvre depuis janvier 2009, visant à favoriser les embauches de personnes en insertion en abaissant le coût du travail pour l'employeur par des subventions indirectes (réduction de cotisations sociales notamment), en contrepartie du déficit de productivité supposé des personnes embauchées ;
- Les contrats aidés, qui visent à favoriser le recrutement de personnes en insertion, dans le cadre d'un contrat dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie de subventions et d'exonérations de cotisations sociales. Ces contrats ont

<sup>65</sup> En suivant la distinction proposée par Barbier (2006).

<sup>66</sup> Oriane (2005).

<sup>67</sup> Les « marchés transitionnels du travail » sont théorisés par G. Schmid en Allemagne, B. Gazier en France.

principalement été déployés dans le secteur non marchand, mais l'ont également été, dans une moindre mesure, dans le secteur marchand. Cependant, le système des contrats aidés a été modifié en profondeur en 2018, avec la diminution de 40% des crédits leur étant alloués.

- Les contrats de travail proposés par les structures de l'insertion par l'activité économique (chantiers d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion), financés en partie par la puissance publique, pour la réalisation d'activités dans le champ des espaces verts et de l'agriculture, du BTP, des services à la personne, du nettoyage, ou encore du transport et logistique.
- **Certains de ces dispositifs actifs du marché du travail ont pu présenter des résultats mitigés du point de vue de l'insertion durable dans l'emploi, contribuant finalement à maintenir durablement des personnes en insertion dans des cycles alternant emploi précaire et chômage.**

Un « effet d'enfermement » a par exemple pu être constaté pour les personnes employées en contrat aidé dans le secteur non marchand, sur des emplois que les structures sont moins à même de pérenniser et qui portent souvent sur des métiers différents de ceux du secteur marchand : *« A court terme, les contrats aidés, particulièrement ceux du secteur non marchand, permettent de soutenir efficacement l'emploi... A plus long terme, en revanche, les effets sur l'insertion professionnelle sont mitigés. Si le passage en contrat aidé du secteur marchand semble avoir un effet positif sur la reprise d'emploi, les contrats aidés du secteur non marchand semblent plutôt, au vu des études existantes, réduire légèrement les chances d'être en emploi non aidé après la fin du contrat ».*<sup>68</sup>

De même, les résultats en matière d'insertion professionnelle des personnes bénéficiant de contrats de travail au sein des structures de l'IAE sont également mitigés.

### ***Les structures de l'insertion par l'activité économique***

Initiées par des acteurs de la société civile (notamment des travailleurs sociaux, des militants associatifs, et des syndicats) à la fin des années 1970, conventionnées par l'Etat et majoritairement financées par l'Etat sous forme d'aides au poste, les structures de l'IAE (SIAE) visent à faire de la mise en situation professionnelle, couplée avec un accompagnement social et professionnel, un levier d'insertion des personnes.

---

<sup>68</sup> Dares (2017).



Le plus souvent sous statut associatif, quatre principaux types de structures de l'IAE (SIAE) existent, comme le détaille le tableau suivant :

**Tableau n° 1 : typologie des structures de l'insertion par l'activité économique**

	<b>Production et vente de biens et de services</b>	<b>Mise à disposition de salariés</b>
<b>Secteur marchand</b>	<b>906 entreprises d'insertion (EI)</b>	<b>260 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)</b>
	Salariés embauchés en contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI), participant à la production de biens et de services destinés à être commercialisés sur un marché	Salariés mis à disposition auprès d'entreprises clientes, dans le cadre de contrats de travail temporaire
<b>Secteur non marchand ou dont le caractère lucratif est limité</b>	<b>1 877 ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</b>	<b>690 associations intermédiaires (AI)</b>
	Salariés embauchés principalement en CDDI mis en situation de travail sur des actions collectives qui participent essentiellement au développement des activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non satisfaits.	Salariés recrutés sur des contrats à durée déterminée d'usage (CDDU), mis à disposition auprès de particuliers, collectivités locales, entreprises, pour la réalisation de travaux occasionnels

*Source : Cour des comptes, d'après données Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail) pour 2016*

Fin 2017, 134 000 personnes en parcours d'insertion bénéficiaient d'un dispositif d'IAE. A la même date, les SIAE, tous types confondus, avaient reçu plus d'1,5M d'euros de financements, essentiellement publics, en complément des recettes générées par leur activité.

Comme le montre une étude de la Dares publiée en 2019, les résultats des SIAE en matière d'insertion professionnelle varient selon le type de structure avec, en 2017, 46,7% de sortie dans l'emploi pour les ETTI et 38,4% pour les EI (qui sont des SIAE dotées d'une activité commerciale), et respectivement 36,1% et 26,0% pour les Ai et les ACI (dont les activités sont non-commerciales).<sup>69</sup>

Cette même étude fait apparaître que, d'une manière globale, une majorité de parcours se caractérise par une exclusion durable du marché du travail classique avant et après l'IAE. Dès lors, la possibilité pour les personnes, notamment les plus durablement éloignées de l'emploi, de s'insérer durablement dans le monde professionnel demeure relativement limitée.

Dans ce contexte, le travail de rapprochement entre SIAE et acteurs économiques employeurs « standard » semble constituer un levier important, notamment lorsqu'elle s'inscrit dans une cohérence en matière de filières et de métiers. A ce titre, il faudra suivre l'expérimentation du contrat partiel pour une durée de trois ans, de 2021 à 2023, pour faciliter le recrutement par les entreprises de droit commun de personnes en fin de parcours d'insertion depuis au moins quatre

<sup>69</sup> Makhzoum S, Francès O (DARES) (2019).

mois dans une structure d'IAE. Ces personnes pourront être mises à disposition pour une durée de trois mois renouvelables une fois, afin de faciliter le passage de la structure d'IAE avec un accompagnement technique et social, vers une entreprise de droit commun, avec la continuité de l'accompagnement par la structure d'IAE le temps de la mise à disposition. Il sera possible de cumuler des contrats en fin de parcours (contrat d'insertion et contrat de droit commun), avec la possibilité de déroger à la durée hebdomadaire minimale de travail de vingt heures en cas de cumul avec un autre contrat de travail à temps partiel afin d'atteindre un temps global d'activité d'environ vingt-quatre heures par semaine. Il s'agit de permettre aux personnes de s'approcher d'un temps plein en cumulant des emplois à temps partiel en structure d'IAE et en droit commun.

Cependant, le taux de sorties dites « dynamiques » ne saurait être l'unique critère d'évaluation des SIAE. Ces dernières réalisent également un accompagnement social qui, s'il manque souvent de leviers concernant la résolution des problématiques lourdes (santé physique et psychique, addictions), se montre globalement efficace dans la résolution des problématiques liées aux démarches administratives, au logement ou au surendettement des personnes. En outre, les SIAE répondent à des besoins souvent non adressés par les entreprises évoluant sur le marché standard, et sont ainsi productrices d'une utilité sociale et environnementale peu évaluée, et donc peu reconnus. Toutefois, l'accès des SIAE à une partie de leurs financements étant soumis à des critères d'évaluation centrés sur l'efficacité en matière de retour à l'emploi ou à la formation, cela peut les inciter, afin de sécuriser leur modèle économique, à sélectionner les publics jugés les plus à même d'être employés dans le cadre du marché de l'emploi standard, laissant à part les plus vulnérables.

### 3.2. Une nouvelle génération de dispositifs d'insertion, fondée sur l'accès à des emplois de droit commun, peut-elle permettre une insertion professionnelle durable ?

- **La sortie de la précarité et de la pauvreté peut être permise par une nouvelle génération de dispositifs actifs du marché du travail permettant de stabiliser des personnes en insertion dans un contrat de travail pérenne de droit commun, comme le propose l'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée ».**

Parmi ces dispositifs, le plus notable est l'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée ».

#### ***L'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée »***

Imaginée en 2014 dans le village de Pipriac (Ille-et-Vilaine) sous l'impulsion du mouvement ATD Quart Monde, cette expérimentation vise à permettre à des personnes au chômage de

longue durée d'accéder à des emplois en CDI, rémunérés à hauteur du SMIC et portés par une « Entreprise à But d'Emploi » (EBE) développant, à une échelle locale, des activités répondant à des besoins non satisfaits et pouvant être mises en œuvre par les personnes embauchées. Ces emplois sont financés par l'État et les collectivités sur un principe de redirection des dépenses dites « passives » liées à la prise en charge publique du chômage de longue durée. Les organisations préfiguratrices du projet en énoncent ainsi les trois principes : « Personne n'est inemployable », dès lors que l'emploi est adapté aux personnes qui l'occupent ; « ce n'est pas le travail qui manque », étant constatée l'étendue des besoins non couverts par le marché ou les politiques publiques ; et « ce n'est pas l'argent qui manque », le coût de prise en charge du chômage de longue durée pouvant contribuer à financer la création de nouveaux emplois. Une loi adoptée à l'unanimité le 29 février 2016, puis son décret d'application, ont permis à dix collectivités, inscrites sur des territoires aux caractéristiques géographiques diverses (territoires ruraux, villes petites et moyennes, quartiers « Politique de la Ville » de grandes métropoles) et aux périmètres variés, d'expérimenter TZCLD localement, pour une durée de cinq ans.

Les évaluations de cette expérimentation, en cours d'élargissement en 2021, montrent que l'accès au statut de salarié en CDI présente une valeur ajoutée majeure pour les salariés des EBE, en matière de pouvoir d'achat et de pérennité du revenu, de confiance en soi et de lien social, de parcours de logement notamment.<sup>70</sup> La possibilité pour les structures de l'IAE d'embaucher en CDI jusqu'à leur retraite des personnes âgées de 57 ans et plus, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, est ainsi une réforme récente (2021) dont il conviendra de suivre les résultats.

- **Ces dispositifs doivent cependant réinvestir l'accompagnement personnalisé en emploi, afin de favoriser l'insertion globale des personnes**

Les évaluations de l'expérimentation montrent cependant que, si l'accès au CDI est fortement valorisé par les personnes embauchées et créent des effets positifs en matière d'inclusion sociale, l'accompagnement en emploi, peu intégré au départ, se révèle un instrument souvent nécessaire à la stabilisation des personnes au sein des collectifs de travail de l'entreprise comme dans leur vie extra-professionnelle.

En effet, la montée en charge rapide des effectifs des EBE, liée à l'objectif de réduction rapide du nombre de chômeurs de longue durée sur le territoire, a compliqué la structuration de leur projet productif et leur organisation d'entreprise. Cela a pu déstabiliser les personnes embauchées et, outre la pérennisation de leur modèle socio-économique, l'accompagnement social des personnes dans le cadre de leur activité salariée comme dans leur existence hors-

---

<sup>70</sup> Bilan du Fonds d'expérimentation (2021).

emploi, est également apparu comme un enjeu majeur de la réussite de leur insertion durable dans l'entreprise comme dans leur environnement social.<sup>71</sup>

L'accompagnement professionnel des personnes embauchées dans les EBE et souhaitant une mobilité professionnelle a également commencé à être mis en œuvre par certains territoires habilités, mais de manière encore limitée. Lorsqu'il a été mis en œuvre, l'accompagnement professionnel s'est principalement centré sur les personnes en attente d'embauche en EBE, avec pour objectif de les orienter vers l'accès à d'autres solutions d'emploi-formation. Cet accompagnement professionnel, tout en impliquant les professionnels de l'accompagnement (Pôle Emploi, Missions Locales notamment), mobilise les ressources humaines dédiées des équipes-projet TZCLD locales, favorisant des pratiques et des postures se voulant « hors cadre » institutionnel. Il a connu une certaine réussite.<sup>72</sup>

Alors que cela avait peu été anticipé par les préfigureurs de l'expérimentation, les EBE de TZCLD ont ainsi été confrontées à des problématiques similaires à celles des structures de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE), liées à leur capacité doubler la réalisation d'une activité économique de production d'une démarche d'accompagnement à vocation d'insertion des personnes. Comme le note une étude de la Dares publiée en 2017, « *les SIAE concilient leur mission d'insertion d'un public défavorisé et leur activité productive grâce aux stratégies d'accompagnement qu'elles mettent en œuvre. Les moyens qu'elles affectent à l'accompagnement sont cruciaux pour parvenir à un certain équilibre entre accueil d'un public en difficulté et atteinte d'une certaine efficacité productive pour assurer la pérennité de la structure* ». Ainsi, l'étude montre que l'intensité et les modalités d'accompagnement mises en œuvre varient en fonction d'arbitrages entre l'objectif de montée en productivité (impliquant d'embaucher des personnes moins éloignées de l'emploi, ayant des besoins d'accompagnement moindre) et la mission sociale (pouvant conduire les structures à embaucher des personnes plus éloignées de l'emploi, demandant plus d'accompagnement, mais au détriment de leurs objectifs productifs).

---

<sup>71</sup> Fretel A, Jany-Catrice F, Semenowicz P, Vatan S (2019, 2020).

<sup>72</sup> Tabet A (publication à venir).

## Bibliographie

Aequitaz, Secours Catholique (2020) *Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti.*

Arnold C, Rochut J (2013), « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », *DARES Analyses*, n°08.

Astier I, Duvoux N (dir.) (2006), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, L'Harmattan.

Balmory D et. al. (2004) *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, La Documentation Française.

Barbier J-C (2006) « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », *Rapport pour la DARES, CEE.*

Barreyre J-Y (dir.) et al. (1995) *Dictionnaire critique d'action sociale*, Bayard.

Bellit S (Dares) (2019), « Les salariés en insertion par l'activité économique : quels parcours avant l'entrée ? Quelles perspectives à la sortie ? », *Documents d'études*, n°227.

Benarrosh Y (2006) *Recevoir les chômeurs de l'ANPE : l'institution entre don et contrat*, L'Harmattan.

Béraud M, Eydoux A (2008) « L'accompagnement vers l'emploi, approche socio-institutionnelle », in Balzani B et al (2008) *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport pour la DARES.

Béraud M, Eydoux A (2009) « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. Les inflexions du régime français d'activation », *Travail et Emploi*, 119.

Bernard Balzani B, Mathieu Béraud M, Ali Boulayoune A, Sophie Divay S, Anne Eydoux A (2008) *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport pour la DARES.

Bernard S., Rey M. (DARES) (2017), « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », *Dares analyses*, n°021.

Bilan du Fonds d'expérimentation, 2021.

Bonvin J-M, Moachon E (2005), « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social », in. Vielle P (dir.), *L'Etat social actif*, P.I.E.

Bouchoux J, Houzel Y, Outin J-L (2013), « Dynamiques professionnelles : du revenu minimum d'insertion au revenu de solidarité active », *Politiques sociales et familiales*, n°113

Boulayoune A (2012) « L'accompagnement : une mise en perspective », *Informations sociales*, n°169.

Boutinet J-P (2002), « Questionnement anthropologique autour de l'accompagnement », *Education Permanente*, n°153.

Bresson M (2012) « La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux », *Informations sociales*, n°169.

Bureau M-C et Marchal E (dir.) (2005), *Au Risque de l'évaluation : la mise en jeu de la valeur du travail et des personnes*, Editions du Septentrion.

Castel R (1995) *Les Métamorphoses de la question sociale. Une Chronique du salariat*, Fayard.

Causse L, Roche P (2000), « Le travail en mission locale et agence locale pour l'emploi : accompagnement et gestion des flux », in Gélot, Nivolle (dir.) (2000), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*.

Cervera M, Defalvard H (2009) « Accompagnement dans et vers l'emploi. Profits et pertes dans les Structures d'Insertion par l'Activité Economique », *Travail et Emploi*, 119.

CNLE (2016) *Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, Les Cahiers du CNLE.

CNLE (2020), *Douze propositions pour accompagner les plus fragiles face à la crise*.  
Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Rapport*, France Stratégie.

Comité national d'évaluation du RSA (décembre 2011) *Rapport final*.

Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeune, *Rapport intermédiaire*, novembre 2016

Cour des Comptes (2019), *L'insertion des chômeurs par l'activité économique : une politique à conforter*.

Couronné J, Lima L, Rey F, Rist B, Roux N (2020), « L'accompagnement des 'personnes éloignées de l'emploi' : contours et enjeux d'une relation sociale non stabilisée » (*La Revue de l'IREs*, n°101-102).

Damon J, Hatchuel G (2002), « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse », *Informations sociale*, n°98.

Defalvard H (2009), « L'évaluation des structures de l'IAE : une question politique », *La revue lacanienne*, n°4.

Desplat R., Sautory O., Parent G. (DARES) (2013), « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations », *Documents d'études*, n°178.

DGCS (2017) *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*.

Divay S (2008) « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, n°17.

Divay S (2009) « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi. Les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ? », *Travail et Emploi*, 119.

Dubet F, Vérétoit A (2001), « Une réduction de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue Française de Sociologie*.

Duclos L (2009) « La flexisécurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'IREES*, n°63.

Dugué E, Maillard D (1992), « Le traitement du chômage au risque de l'individualisation de la formation », in. Guitton C, Sibille H (dir.) (1992) *Former pour insérer*, Syros.

Dumont D (2011) « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif », *Droit et Société*, n°78.

Duvoux N (2008) « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, n°4.

Duvoux N (2008), *L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion*. Paris, EHESS, thèse pour le doctorat de sociologie, 2 vol.

Duvoux N, Paugam S (2013) *La Régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, PUF.

Ebersold S (2001) *La Naissance de l'inemployable*, PUR.

Ehrenberg A (1998) *La Fatigue d'être soi. Dépression et société*, Odile Jacob.

Eme B (2005), « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *RECMA*, n°296.

Eydoux A, Tuchsirer C (2012)', « Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion », *Document de travail du CEE*, n°134.

Fretel A (2013), « La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique de l'emploi : entre centralité et indétermination », *Revue Française de Socio-Economie*, n°11.

Fretel A, Jany-Catrice F, Semenowicz P, Vatan S (2019) *Une analyse de la mise en oeuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille*, Rapport intermédiaire pour la DARES.

Fretel A, Jany-Catrice F, Semenowicz P, Vatan S (2020) *TZCLD. L'expérimentation métropolitaine de Lille*, Rapport complémentaire pour la DARES.

Genard J-L (dir.) (2007), *Action publique et subjectivité*, LGDJ.

Gomel B, Issehnane S, Legendre F (2013) « L'accompagnement et les trajectoires d'insertion des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale », *Travail et emploi*, n°134.

- Gomel B, Méda D (2011) « Le RSA : un dispositif inadapté », *La Vie des Idées*, en ligne.
- Gomel B, Serverin E (2009), « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débats », *Documents de travail du centre d'études de l'emploi*, n°119.
- Guele J *et al.* (2003) *L'accompagnement social en question*, Rapport pour la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales de la Région Rhône-Alpes.
- Hirsch M *et al.* (2005), *La Nouvelle équation sociale. 15 solutions pour combattre la pauvreté des enfants*, La Documentation Française.
- Houzel Y, Outin J-L, Ramaux C (2000), « Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi », *in* Gélot, Nivelles (dir.) (2000), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*.
- Ion *et al.* (2007) « Politiques de l'individu et psychologies d'intervention : transformation des cadres d'action dans le travail social », *in*. Cantelli F, Genard J-L (2007), *Action publique et subjectivité*, LGDJ.
- Join-Lambert M-H (2007), « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », *in*. Paugam S (2007) *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF.
- Lafore R (2009), « Le travail social à l'épreuve d'un environnement institutionnel en recomposition », *Informations Sociales*, n°152.
- Le Bouëdec (2002) « La démarche d'accompagnement, un signe des temps », *Education Permanente*, n°153.
- Legay A, Monchatre S (2000), « L'ANPE à l'épreuve du local », *Travail et emploi*, n° 81
- Leplâtre F, Julien C, Mauries F (2002) « Les accompagnateurs : ce qu'ils disent de leur fonction », *Actualité de la formation permanente*, n°76.
- Lima L (2015), *Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de jeunesse*, Champ social.
- Lima L (dir.) (2013) *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, P.I.E.
- Loison-Leruste M, Couronné J, Sarfati F (2016) « La Garantie Jeunes en action : usages du dispositif et parcours des jeunes », *Rapport de recherche CEET*.
- Magord C (2016), « Du RMI à la Garantie Jeunes : les débats sur le soutien à l'autonomie des jeunes adultes », *Informations sociales*, n°195.
- Makhzoum S, Francès O (DARES) (2019) « L'insertion par l'activité économique en 2019 », *DARES analyses*, n°11.



Mauger G (2001), « Précarisation et nouvelles formes d'encadrement des classes populaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137.

Mériaux O (2009) « Les parcours professionnels : définition, cadre et perspectives », *Éducation permanente*, n° 181

Okbani N (2013) « Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4.

Okbani N, Warin P (2012) « Le RSA : où sont les assistés », in. Warin P, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte.

Orianne J-F (2005), *Le Traitement clinique du chômage*, Thèse de doctorat en sociologie, UCL.

Paugam S (2005) *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, PUF.

Paul (2002) « L'accompagnement, une nébuleuse », *Éducation permanente*, n° 153

Rémy V. (DARES) (2016), « Les structures de l'insertion par l'activité économique : quels liens avec les différents acteurs économiques ? », *DARES analyses*, n°052.

Rémy V. (DARES) (2016), « Les structures de l'insertion par l'activité économique : un accompagnement très diversifié durant le parcours d'insertion », *DARES analyses*, n°019.

Rémy V. (DARES) (2017), « Comment les structures de l'insertion par l'activité économique concilient-elles leur mission d'accompagnement et leur activité ? », *Documents d'études*, n°205.

Rémy V. (DARES) (2017), « Les structures de l'insertion par l'activité économique adaptent-elles l'accompagnement et la formation au profil de leurs salariés ? », *Documents d'études*, n°208.

Sirugue C (dir.) (2016), *Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune*.

Tabet A (publication à venir) *L'expérimentation TZCLD : enquête évaluative sur quatre territoires habilités*, TZCLD & La Fonda.

Tremblay D-G (2003) « La difficile articulation des temps sociaux : concilier la vie familiale et la vie professionnelle », *Interventions économiques*, n°31.

Tuchszirer C (2006) « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité, la documentation française*, n°324.

Vrancken D, Macquet C (2006), *Le travail sur soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Belin.

Warin P, Mazet P (2014) « La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des politiques sociales », *Regards*, n°46.

Wresinski J (1987) *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport du Conseil économique et Social.