UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société (SMS) URCA REIMS

Laboratoire d'Etude et de Recherche sur les Professionnalisations (LERP), REIMS

2008

Thèse pour l'obtention du grade de :

Docteur en sociologie

Jean-Bernard OUDOT

Soutenue le 9 décembre 2008

LA PLACE DETERIOREE DE LA PERSONNE EN CUMUL DE DIFFICULTES, SANS EMPLOI ASSISTEE DANS LES POLITIQUES D'INSERTION

Sous-titre

La disparition du concept d'Insertion/Exclusion sociale et professionnelle comme inspirateur des politiques d'insertion, associée au basculement des représentations sociales de l'exclu : Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté

Directrice de la thèse : **Danielle POTOCKI-MALICET**, Professeure de sociologie

Co-directeur de la thèse : **Marc FOURDRIGNIER**, Docteur en sociologie, Maître de conférences

Président du jury : **Hervé GROUD**, Professeur de droit public, Directeur Adjoint du CRDT, Université de Champagne-Ardenne, Reims

Membres du jury :

Isabelle ASTIER, Professeure de sociologie à l'Université de Lille 1, Membre associée à l'EHESS

Danielle POTOCKI-MALICET, Professeure de sociologie, Directrice du LERP, Directrice de l'Ecole Doctorale, Université de Champagne-Ardenne, Reims

Jean-Paul GÉHIN, Docteur en sociologie, Maître de conférences HDR, Membre du GRESCO MSHS, Université de Poitiers

Marc FOURDRIGNIER, Docteur en sociologie, Maître de conférences invité, Membre du LERP, Université de Champagne-Ardenne

En paraphrasant Roger CAILLOIS, essayiste, sociologue, poète, membre de l'Académie Française dans « L'incertitude qui vient des rêves » (1956) qui écrivait sur la liberté :

« L'insertion n'existe que là où l'intelligence et le courage parviennent à mordre sur la fatalité et le déterminisme ».

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont :

A la Professeure de sociologie, Danielle POTOCKI-MALICET, la Directrice de cette thèse qui a permis mon intégration aisée, d'abord dans le centre de recherche « Analyse et Etudes des Professionnalisations » (A.E.P.), ensuite dans le Laboratoire d'Etude et de Recherche sur les Professionnalisations (L.E.R.P.). Ses conseils avisés m'ont accompagné tout au long de ces trois années de réflexion, participant à la maturation et à la finalisation de cette thèse.

A Marc FOURDRIGNIER, Docteur en sociologie, Maître de conférence, co-directeur de cette thèse, qui a su, dans la discrétion et l'efficacité, instaurer un climat de confiance me permettant de poursuivre, après mon DESS vers un doctorat improbable. Cette thèse lui doit beaucoup.

Au Conseil Général de la Marne, en particulier à Monsieur Guy CARRIEU, Directeur Général des Services dont l'ouverture et la distance intellectuelles ont facilité mon intégration universitaire par les autorisations nécessaires et la participation à ma thèse de certains de mes collègues que je remercie.

Surtout à ma famille, ROSELYNE, qui a toujours cru en mon potentiel dans le cadre de ce projet d'études en acceptant de s'organiser autour de mes indisponibilités et de mes engagements. J'y associe ALYNE et JEAN-BAPTISTE, mes enfants qui ont du subir mes inlassables monologues théoriques, sans doute «brillants » mais aussi très rébarbatifs. Tous ont été de patients et fidèles auditeurs.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION **9**

I L'EVOLUTION SOCIO-HISTORIQUE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET D'INSERTION (1945-2002) : UN CONTEXTE PRECURSEUR **19**

1.1. DE LA REINSERTION A L'INTEGRATION (1945-1981) **20**

1.1.1. La réinsertion des asociaux (1945-1974) **21**

1.1.1.1. De l'Etat-protecteur à l'Etat-providence 21

1.1.1.2. Le mythe du progrès 22

1.1.1.3. La place des asociaux dans les politiques de réinsertion 24

1.1.2. L'intégration des handicapés physiques et « sociaux » (1975 à 1981) **26**

1.1.2.1. Les ruptures multiples 28

1.1.2.2. Les transformations des représentations du travail et de l'emploi 29

1.1.2.3. Le traitement économique du chômage 30

1.1.2.4. La place des handicapés dans les politiques d'intégration 33

1.2. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN CUMUL DE DIFFICULTES (1982-2002) **34**

1.2.1. Du handicapé à l'exclu **35**

1.2.1.1. La crise de l'Etat-providence 35

1.2.1.2. Le passage de l'unidimensionnalité à la multidimensionnalité de l'insertion 36

1.2.1.3. De la reconnaissance du handicapé au soutien à l'exclu 37

1.2.2. Du traitement économique au traitement social du chômage **37**

1.2.2.1. Des politiques verticales aux politiques horizontales 38

1.2.2.2. Les jeunes exclus : les premiers expérimentateurs de l'insertion sociale et professionnelle 39

1.2.2.3. Le Revenu Minimum d'Insertion : le dispositif phare des politiques d'insertion en faveur de personnes en cumul de difficultés 44

1.2.2.4. Les chômeurs de longue durée : une catégorie de chômeurs entre l'emploi et le social 57

1.2.2.5. L'Insertion par l'Activité Economique. : un système de production d'emplois intermédiaires entre l'économique et le social 87

1.2.3. De l'accès individualisé aux droits aux politiques collectives de l'emploi dans un contexte de croissance (1998-2002) 100

1.2.3.1. L'insertion par l'accès aux droits 101

1.2.3.2. Le droit au travail : un droit limité et non garanti 106

1.2.3.3. Les politiques collectives de l'emploi de 1998 à 2002 111

1.2.3.4. La croissance : un facteur exogène aux chômeurs de longue durée 113

II / L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE : CONCEPTS, APPROCHES THEORIQUES ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE 118

2.1. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE ENTRE ETAT ET PROCESSUS : CONCEPTS, APPROCHES THEORIQUES 118

2.1.1. Les concepts liés à l'insertion : la pauvreté, l'exclusion et la solidarité 121

2.1.1.1. La pauvreté comme difficultés cumulées à la privation d'emploi 121

2.1.1.2. L'exclusion comme forme aboutie du cumul de difficultés 127

2.1.1.3. La solidarité comme réponse à l'exclusion 129

2.1.2. Les courants de pensée liés à l'insertion et à l'exclusion 130

2.1.2.1. L'insertion et l'exclusion comme un état 130

2.1.2.2. L'insertion et l'exclusion comme un processus à deux dimensions 133

2.1.2.3. L'insertion et l'exclusion comme un processus à trois dimensions 138

2.1.2.4. L'insertion ou l'exclusion : d'autres courants de pensée 142

2.1.3. Les notions liées à l'insertion sociale et professionnelle 146

2.1.3.1. L'insertion : une vision globale des situations de cumul de difficultés 146

2.1.3.2. L'insertion individualisée et contractualisée 146

2.1.3.3. L'insertion de proximité, territorialisée et partenariale 147

2.1.4. Les objectifs initiaux et généraux et de l'insertion sociale et professionnelle 148

2.1.4.1. Le renforcement des solidarités 148

2.1.4.2. La réduction des inégalités ou l'amélioration des chances d'accès 149

2.1.4.3. L'articulation entre le social et l'emploi 150

2.2. LES REPRESENTATIONS SOCIALES : DES LIENS AVEC LES POLITIQUES D'INSERTION 153

2.2.1. Retour sur l'histoire : Des représentations collectives aux représentations sociales 153
2.2.2. Les différents concepts de la représentation sociale 154
2.2.3. Les caractères et les fonctions des représentations sociales 159
2.2.4. L'élaboration théorique des représentations sociales 161
2.3. L'EVALUATION DES POLITIQUES D'INSERTION : DES LIENS AVEC LES REPRESENTATIONS SOCIALES 169
2.3.1. Les différents aspects de l'évaluation des politiques publiques 169
2.3.1.1. L'émergence de l'évaluation des politiques publiques 169
2.3.1.2. Les différentes définitions de l'évaluation des politiques publiques 177
2.3.1.3. Les fonctions, les finalités et les enjeux de l'évaluation des politiques publiques 179
2.3.1.4. Les critères de qualité d'une bonne évaluation des politiques publiques 182
2.3.2. L'évolution des pratiques de l'évaluation des politiques d'insertion 183

2.4 LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE RETENUE 188
2.4.1. La méthode d'analyse 188
2.4.2. Le terrain d'analyse 189
2.4.2.1. Le domaine des politiques 189
2.4.2.2. Le domaine des dispositifs 190
2.4.2.3. Le domaine des organisations 192
2.4.2.4. Le domaine des pratiques 193
2.4.3. Evaluation des liens entre discours et terrain d'analyse 195
2.4.3.1. L'évaluation des liens entre discours et politiques 195
2.4.3.2. L'évaluation des liens entre discours et dispositifs 196
2.4.3.3. L'évaluation des liens entre discours et organisations 197
2.4.3.4. L'évaluation des liens entre discours et pratiques 197
2.4.4. Les liens entre les représentations sociales du sans emploi assisté et le terrain d'analyse 198
2.4.5. Les sources de l'analyse 200

III LES POLITIQUES D'INSERTION ET DE L'EMPLOI : UNE POLITIQUE UNIQUE DANS LE CADRE DU BASCULEMENT DES REPRESENTATIONS SOCIALES DU SANS EMPLOI ASSISTE 203

3.1. LA CONFUSION DES POLITIQUES D'INSERTION ET DE L'EMPLOI 206

3.1.1. La confusion des publics entre rmistes et chômeur de longue durée 206

3.1.1.1. Le Rmiste : une catégorie administrative et/ou une réalité sociale 207

3.1.1.2. Les C.L.D. et les « Rmistes » : Entre dépendance sociale et déclassement du monde du travail 211

3.1.2. La confusion engendrée par des lois trop généralistes 214

3.1.2.1. Le Plan de Cohésion Sociale comme confusion des politiques de l'emploi et d'insertion 215

3.1.2.2. La Prime Pour l'Emploi comme confusion des objectifs d'une loi 217

3.1.3. La confusion dans l'application départementale entre décentralisation et déconcentration 219

3.1.3.1. L'organisation départementale déconcentrée de l'emploi 220

3.1.3.2. L'organisation départementale décentralisée de l'insertion 224

3.1.3.3. Des politiques départementales : un manque d'unité de vision 227

3.1.4. Les effets pervers communs aux politiques d'insertion et de l'emploi : Du « n'importe quel emploi » à la pauvreté laborieuse 230

3.2. L'OPPOSITION ENTRE LES POLITIQUES D'INSERTION ET DE L'EMPLOI 232

3.2.1. L'opposition dans l'approche des problématiques des personnes en cumul de difficultés 233

3.2.1.1. L'opposition entre le traitement social du chômage et le traitement social de la pauvreté 233

3.2.1.2. L'opposition entre l'inadaptation salariale et l'exclusion sociétale 235

3.2.2. L'opposition dans les logiques des dispositifs 237

3.2.2.1. L'opposition entre une logique de placement et une logique d'insertion 237

3.2.2.2. L'opposition entre des politiques verticales et horizontales 239

3.2.2.3. L'opposition entre la traque de l'inemployable et de l'employable 240

3.2.3. L'opposition entre institutions : Etat et Conseils généraux 242

3.2.3.1. Des politiques conflictuelles 242

3.2.3.2. Les publics pris en otage dans les politiques de l'emploi et d'insertion 246

3.1.3.3. Une concurrence institutionnelle 248

3.3. LES CONVERGENCES DES POLITIQUES D'INSERTION ET DE L'EMPLOI 258

3.3.1. Une convergence : L'emploi, rien que l'emploi et à tout prix 258

3.3.1.1. Des politiques passives aux politiques actives 258

3.3.1.2. La logique d'une société de plein emploi 262

3.3.1.3. Les limites du tout emploi 266

3.3.1.4. La marchandisation des liens sociaux et familiaux 269

3.3.2. Une convergence : La responsabilité intrinsèque du sans emploi assisté 271

3.3.2.1. La théorie du chômage volontaire 271

3.3.2.2. Un accompagnement individualisé et contractualisé de masse 274

3.3.2.3. Une logique de nettoyage de listes par le contrôle et la sanction 279

3.3.2.4. L'incitation à la reprise de l'emploi 285

3.3.2.5. La responsabilité du sans emploi assisté en insertion 289

3.3.3. Une convergence : Etat et conseils généraux, un strict repli sur leurs compétences 291

3.3.3.1. Les acteurs locaux de l'insertion, otages des conflits entre institutions 291

3.3.3.2. Le partenariat institutionnel a minima 294

3.3.3.3. La gestion unilatérale des dispositifs 297

3.3.4. Une convergence : L'oubli des facteurs causaux extrinsèques aux sans emploi assistés sur le chômage 299

3.4. LE BASCULEMENT DE LA REPRESENTATION DE L'EXCLU DANS LES POLITIQUES D'INSERTION : DU SOUTIEN A L'EXCLU AUX SOUPÇONS AU SANS EMPLOI ASSISTE 304

3.4.1. Comment les représentations sociales de l'exclu ont-elles évolué ? 304

3.4.1.1. L'appui des théoriciens 306

3.4.1.2. L'évolution de la communication politique sur les sans emploi assistés 307
3.4.1.3. La presse relaie les soupçons à l'encontre des sans emploi assistés 310
3.4.1.4. L'évolution de l'opinion des français sur les exclus 311
3.4.2. Pourquoi les représentations sociales de l'exclu ont-elles évolué ? 314
3.4.2.1. De l'individualisation de l'insertion à l'internalisation des problématiques 314
3.4.2.2. L'insécurité sociale 315
3.4.2.3. Le déclassement social 316
3.4.3. Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté 317

CONCLUSION : LA DISPARITION DU CONCEPT D'INSERTION/ EXCLUSION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE COMME INSPIRATEUR DES POLITIQUES D'INSERTION 321

Du processus dynamique de l'insertion à l'état durable d'Inemployabilité 322
De la multidimensionnalité de l'insertion à l'unidimensionnalité de l'employabilité assistée en insertion 324
La solidarité : De la création du droit à l'insertion à la conditionnalité de l'insertion par l'obligation de devoirs 330
Du partenariat de l'insertion à l'instrumentalisation des acteurs locaux dans le cadre d'une participation institutionnelle représentative a minima 333
De l'exclusion sociétale à l'exclusion du marché de l'emploi en insertion dans le cadre d'une responsabilisation individuelle 337

BIBLIOGRAPHIE 341
Références bibliographiques Internet 363
Sigles et acronymes 364
ANNEXES 368

INTRODUCTION

L'unanimité des théoriciens, des chercheurs en sociologie et en sciences sociales, des responsables politiques, mais aussi de la presse spécialisée, semble s'entendre pour affirmer que les politiques d'insertion n'ont pas été « *à la hauteur des espérances* » comme l'écrit NOBLET (2005, p. 6).

D'autres auteurs dénoncent les carences, l'échec, voire les désillusions envers ces politiques pour lesquelles les attentes étaient importantes : AUTES (2004a, p 112) définit l'insertion « *comme une grande illusion* », GOGUEL d'ALLONDANS (2003, p 160) parle « *des carences et des défaillances des politiques* », MAURIN (2004, p 6) emploie les termes « *d'échec des politiques transversales, en particulier de la ville et de l'insertion* ».

Ces politiques d'insertion, dans le cadre de cette thèse, concernent les personnes en cumul de difficultés, principalement, les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.), mais aussi les chômeurs de longue durée (C.L.D.), car le dispositif RMI créé en 1988, a été l'essentiel outil d'insertion des adultes en difficultés sociales et professionnelles. Il devait répondre aux phénomènes de pauvreté, de précarité et d'exclusion. Mais force est de constater que depuis 1990, le nombre de bénéficiaires est passé de 400 000 à 1,16 million en 2008, que la progression de la pauvreté a été constante, que d'autres phénomènes, comme la pauvreté salariale ont émergé.

Concernant les responsables politiques, les références sont les rapports « BOUTIN » (2003) pour l'Assemblée Nationale et « SELLIER » (2003) pour le Sénat, rapports préparatoires à la réforme du R.M.I., concrétisée par la loi du 18 décembre 2003 ; les rapports du Conseil, Emploi, Revenu, Cohésion sociale (C.E.R.C.) (2005a, 2005b, 2006), qui, après un constat peu flatteur, font des propositions afin de rendre les politiques d'insertion plus efficaces, le rapport au Sénat MERCIER/RAINCOURT (2005) qui préconise une réforme des minima sociaux jugés trop peu incitatifs à la reprise d'emploi…

Les remarques et autres dysfonctionnements énoncés se concentrent sur la faiblesse de la contractualisation, le peu de bénéficiaires qui sort des dispositifs vers l'emploi, les minima sociaux insuffisamment incitatifs, le chômage de longue durée volontaire, la confusion des responsabilités entre l'Etat et les conseils généraux, le manque d'articulation entre les différents dispositifs, mesures, institutions…

La presse spécialisée n'est pas en reste : « *La crise de confiance : l'insertion dans l'impasse* » (DURET, 2003, p 9-14). Cet article met l'accent sur l'enfermement des bénéficiaires du RMI

dans le dispositif pour ceux qui sont éloignés de l'emploi, sur les limites de l'accompagnement social, sur le faible taux de contractualisation et sur le contenu formel des contrats d'insertion.

Mon expérience professionnelle concernant la gestion du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion sur une grande agglomération dans son volet « insertion » et mon engagement personnel de fondateur et président d'une association d'insertion dans le champ de l'insertion par l'activité économique (I.A.E.), m'incitent à m'interroger sur les causes de ce constat d'échec concernant les résultats escomptés des politiques d'insertion en faveur des personnes en cumul de difficultés sociétales et sur la place qui leur est réservée dans ces politiques.
Le dispositif RMI a-t-il toujours les mêmes objectifs qu'à l'origine ? Quels critères sont utilisés pour évaluer les politiques d'insertion ? Les exclus de 1945, de 1975 ; de 1988 et de 2008 ont-ils toujours les mêmes difficultés ? Ont-ils eu le même traitement politique ? La société a-t-elle toujours les mêmes représentations sociales de ses pauvres ?

Les politiques pour les adultes sans emploi n'ont pas réellement débuté il y a 20 ans avec le R.M.I., mais avec d'autres politiques telles que celles de la réinsertion des asociaux et de l'intégration des handicapés qui les ont précédées et sont abordées dans cette thèse dans le but de positionner l'évolution socio-historique de la place de l' « exclu » dans ces politiques en présentant le contexte précurseur expliquant et amenant les changements actuels.
Les politiques d'insertion sont différentes des politiques de l'emploi par leur multidimensionnalité ; c'est à dire que les personnes sont touchées par des difficultés qui se cumulent ; celles-ci peuvent concerner la santé, le logement, l'isolement social et familial, la dépendance, la formation, l'emploi… Ceci décrit une rupture sociétale qui concerne l'ensemble des aspects de la vie quotidienne en société : l'emploi pouvant être un de ces aspects au même titre que les autres.
Effectivement, quand les politiques d'insertion, à l'origine pensées pour lutter contre les phénomènes d'exclusions sociétales, se limitent à n'envisager la sortie du dispositif qu'en terme d'emploi en oubliant la majorité de ceux dont l'insertion concerne les problématiques de santé, de logement, d'isolement social et familial et de stigmatisation, quand l'emploi sous toutes ses formes, même les plus précaires, remplace l'insertion durable, quand le droit à l'insertion, créé à cet effet, stagne, voire régresse depuis 20 ans, quel bilan est-il possible de tirer de ces politiques ? Quelle place réservent-elles aux exclus ?

Le droit à l'insertion semble s'être englué dans un dispositif excluant 56% des bénéficiaires sans contrat d'insertion (PLA, 2007), et pour ceux qui en ont élaboré un, ils sont condamnés à être le propre acteur de leur insertion, eux qui par définition ont des difficultés à se projeter.
Les bénéficiaires du R.M.I. qui ne parviennent pas à sortir du dispositif sont décrits comme manquant de motivation, voire profitant du système, puisqu'ils sont responsables de leur situation de pauvre, d'exclu, rejoignant ainsi les chômeurs de longue durée dans leur responsabilité sur leur situation de sans emploi ; le fait d'être sans emploi et assisté, cumulent les aspects négatifs.

Ainsi, afin d'engager cette thèse, la question : « En quoi, les politiques d'insertion en faveur de personnes en cumul de difficultés, en particulier les sans emploi assistés, n'ont pas donné les résultats escomptés ? » devient le fil conducteur de cette recherche se structurant autour de deux hypothèses :

+ Les politiques d'insertion et de l'emploi sont devenues au fil du temps et des réformes tellement convergentes qu'elles n'en font qu'une.

+ A partir des années 2002-2003, le basculement des représentations sociales de l'exclu dans les politiques d'insertion est intervenu : Du soutien de la société à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté.

Les concepts et l'approche théorique sont développés autour de l'insertion sociale et professionnelle, des représentations sociales de l'exclu et de l'évaluation des politiques publiques, en particulier d'insertion**.**
Concernant l'insertion, les différents concepts et approches théoriques évoluent de l'état binaire comme l'ont décrit TOURAINE (1992) concernant les « In et les Out » et DELARUE (1991) pour « La relégation spatiale » par une approche déterministe de l'exclusion de la société d'une partie de la population à la marge.
L'insertion comme processus dynamique multidirectionnel est défendue par la théorie de « La Disqualification sociale » de PAUGAM (1991), par CASTEL avec sa théorie de « La Désaffiliation sociale » (1991), par De GAULEJAC avec la théorie de « La Désinsertion sociale », par AUTES (2000) avec « La Déliaison », ainsi que SEN (2000) par sa théorie de la « Capability ». Ces concepts décrivent des combinaisons aux multiples dimensions dans une approche interactionniste de l'exclusion qui permet donc un travail d'insertion.
Le concept d'insertion ne peut être compris sans aborder celui de « l'Exclusion », avec lequel il forme un couple que CASTEL et PAUGAM ont travaillé, celui de la « Pauvreté » l'a été

par DE TOCQUEVILLE, SIMMEL, MARX, PAUGAM, et enfin, celui de la « Solidarité » étudié par ROSANVALLON.

Concernant le basculement des représentations sociales de l'exclu qui est passé « Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté », il est nécessaire que la sociologie s'approprie les représentations sociales, en général, et celles des exclus en particulier, quant à leurs constructions et leurs façons d'évoluer.

C'est avec l'aide de DURKHEIM, de MOSCOVICI, d'ABRIC, de JODELET, d'HERZLICH, de DOISE que les concepts de représentations sociales sont abordés afin de mieux appréhender leurs évolutions au fil du temps et comprendre comment les exclus sont perçus par la société civile, les décideurs des politiques et les français.

Pour démontrer le basculement des représentations sociales de l'exclu, le choix de la thèse est de considérer les politiques d'insertion comme la concrétisation des représentations sociales qu'en ont les décideurs et la société par leurs représentants. C'est-à-dire, que les textes législatifs et leurs applications décrivent indirectement la construction que se fait la société des « hors emploi », qu'il s'agisse des asociaux, des handicapés, des exclus et des sans emploi assistés selon la période de référence.

Dans ce cas, comme le déclare ABRIC (1994/1997) « *Les Représentations sociales et politiques sont indissociables. Elles se construisent et se transforment mutuellement* ». MOSCOVICI (2003, p 22) ajoute que « *Du point de vue de notre théorie, les représentations sociales naissent et se transmettent à travers des formes de communication* ».

Les concepts et les approches théoriques des politiques publiques, en particulier, d'insertion sont étudiés avec PERRET, NIOCHE, PINSARD, VIVERET, CHANUT, VANLERENBERGUE afin de déterminer ce qu'est une bonne évaluation, les critères pertinents… Dans le cadre des politiques d'insertion et de l'emploi, que mesure-on pour évaluer la performance des dispositifs et des mesures ? Ces bilans ont–t-ils une influence sur la poursuite de ces dispositifs ? Les critères des évaluations se sont-ils modifiés dans le temps ?

La démarche méthodologique consiste à analyser le terrain de recherche composé des politiques de l'emploi et d'insertion, des dispositifs, des organisations et des pratiques à travers des textes officiels, des rapports des études, des documents, des statistiques, des ouvrages et des articles de presse qui sont les sources de l'analyse.

Cette méthodologie d'analyse de contenu a pour but de repérer les thèmes, les mots et les discours dans 138 textes et documents concernant les quatre domaines du terrain de recherche et de les analyser afin de connaître l'évolution de la place du sans emploi assisté dans ces politiques.

La sociologie s'approprie les représentations sociales de l'exclu et l'évaluation des politiques d'insertion à travers ces textes et documents afin d'en analyser les idées, les raisonnements qui ont initié les changements annoncés dans les hypothèses.

Le premier chapitre : « ***Evolution socio-historique des politiques d'insertion et de l'emploi de 1945 à 2002 : un contexte précurseur***» étudie et analyse d'une façon chronologique l'évolution socio-historique des politiques de l'emploi, dans un premier temps, la période 1945-1981 correspondant à la réinsertion et à l'intégration, comme préalable à la mise en évidence, dans un deuxième temps de la période 1982-2002, celle de l'insertion/exclusion sociale et professionnelle, concrétisée par les politiques d'insertion.

Cette étude du contexte précurseur permet de montrer la progressivité des changements dans les politiques de l'emploi et d'insertion, dans les représentations sociales de l'exclu et dans l'évaluation des politiques publiques.

Quel sort a réservé notre société, dans ses politiques, à ces personnes « hors norme d'emploi», asociaux et handicapés depuis 1945 ? L'accent est mis sur une période de compréhension essentielle de cette thèse, la période 1988-2002 concernant les exclus face aux phénomènes d'exclusion, de pauvreté, de précarité, et l'insertion sociale et professionnelle comme réponse politique et sociétale à ces phénomènes.

L'insertion sociale et professionnelle est étudiée d'une façon plus approfondie, d'abord par les politiques d'insertion en faveur des jeunes afin de montrer que leurs problématiques d'insertion sont différentes de celles des adultes.

Pour les premiers, c'est l'entrée dans la vie active qui pose problème, pour les adultes, au chômage s'ajoute la pauvreté qui induisent un cumul de difficultés entraînant le retrait de la sphère productrice et de la sphère sociétale dans le cadre d'une conjoncture économique dégradée et de pénurie d'emplois.

Les droits liés à la production et au salariat excluent ceux qui ne travaillent pas, d'où la nécessité du traitement social du chômage qui correspond à un choix de société basée sur le salariat, c'est-à-dire favorisant ceux qui travaillent par rapport à ceux qui n'ont pas d'emploi.

L'Etat sait « réparer » un handicap par une allocation spécifique, mais ne sait ni recréer des liens sociétaux, ni des liens familiaux ; les politiques de l'emploi n'ont pas vocation à réaliser

une insertion sociétale multidirectionnelle. En effet, Le Service Public de l'Emploi (S.P.E.) par l'Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E) interposée, a compétence sur la gestion du chômage mais uniquement dans la dimension de l'emploi. L'A.N.P.E. est de fait démunie concernant les situations de cumul de difficultés de ses chômeurs de longue durée (C.L.D.).

Par contre, la société civile a su, dès les années 80, avant l'Etat, répondre au cumul de difficultés des personnes sans solution en matière sociale. L'Insertion par l'Activité Economique (I.A.E.), pendant sa période d'émergence, a tenté de trouver des solutions afin, dans le cadre d'une insertion par le travail, d'intégrer les autres dimensions de la vie quotidienne et du lien sociétal.

Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) est créé en décembre 1988 afin de répondre, d'une part à la pauvreté monétaire et d'autre part, à cette problématique de multidimensionnalité de l'insertion/exclusion qui permet d'envisager les situations difficiles par un accompagnement global et individuel. Le droit à l'insertion est instauré. Il est réciproque puisqu'il lie le bénéficiaire et la collectivité, en l'occurrence, le conseil général par des droits et des devoirs pour chacun. La réciprocité s'est elle transformée en conditionnalité ?

Au fil du temps, l'évolution de ces politiques s'est orientée vers la responsabilité de l'exclu ou du chômeur d'emploi de longue durée (C.L.D.) sur sa situation. La catégorisation des chômages entre chômage frictionnel, structurel et de confort, a permis de responsabiliser le chômeur enfermé dans un chômage volontaire.

Cette transformation passe par l'éclatement du chômage, c'est à dire, par la catégorisation de « vrais » et de « faux » chômeurs, entre chômeurs qui relèvent d'un chômage de friction et chômeurs de longue durée et bénéficiaires du R.M.I. qui relèvent du chômage « volontaire », c'est-à-dire que la durée du chômage dépendrait de l'effectivité de leur recherche d'emploi, et donc de facteurs causals endogènes quant à leur responsabilité sur leur situation.

Les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I., pour certains avec le double statut, sont à la croisée des politiques d'insertion et d'emploi, et se retrouvent dans les structures de l'IAE tiraillés par ces politiques aux objectifs différents : le placement à tout prix dans toutes les formes d'emplois même précaires et l'insertion durable même limitée et non garantie.

Ce premier chapitre met en évidence combien les politiques d'insertion et les politiques de l'emploi sont enchevêtrées les unes aux autres en évoluant parallèlement et/ou conjointement avec des finalités, des statuts de publics, des dispositifs sensiblement différents, plus d'une façon supplémentaire que complémentaire. Le R.M.I., initialement outil de lutte contre la

pauvreté et l'exclusion, s'est transformé, semble t-il, en supplétif de l'indemnité du chômage pour les « sans droits » aux indemnités.

Le deuxième chapitre ***« L'insertion sociale et professionnelle : Concepts, approches théoriques et démarche méthodologique*** » traite d'une part, des concepts et des approches théoriques de l'insertion sociale et professionnelle, des représentations sociales, en particulier celles de l'exclu et de l'évaluation de politiques publiques, en particulier celles d'insertion. D'autre part, il présente la démarche méthodologique retenue pour analyser les phénomènes qui ont amené aux convergences des politiques d'insertion et de l'emploi pour n'en faire plus qu'une à partir de 2002 et le basculement des représentations sociales des exclus qui passe du soutien de la société, aux soupçons à l'encontre du sans emploi assisté.

Les courants de pensée du couple insertion/exclusion sociale et professionnelle sont étudiés soit comme un état, c'est-à-dire binaire dans une approche déterministe, soit comme des processus pour lesquels l'insertion à un rôle à jouer dans leur évolution. La globalité de la situation de la personne, l'individualisation contractualisée, la proximité et le territoire sont des notions attachées aux politiques d'insertion qui les différencient des politiques de l'emploi originelles. Enfin, les objectifs initiaux et généraux de l'insertion sociale et professionnelle : le renforcement de la solidarité, la réduction des inégalités, l'articulation entre le social et l'emploi dans le cadre du droit à l'insertion sont mis en évidence afin de constituer le référentiel des aspects spécifiques des politiques d'insertion à comparer ultérieurement.

Effectivement, le droit à l'insertion était décrit comme le renouveau de la démocratie, l'avènement de la participation de l'usager à sa propre insertion, comme l'outil de réconciliation des usagers et des élus de proximité. L'insertion sociale et professionnelle devait révolutionner le social et réduire, voire même, éradiquer les phénomène de pauvreté, de précarité et d'exclusion.

L'idée défendue par la thèse est que les politiques d'insertion sont la concrétisation des représentations sociales que se font les décideurs de ces politiques sur les sans emploi assistés. C'est à travers un ensemble de textes et documents, sources du terrain d'analyse que les politiques d'insertion et de l'emploi, mais aussi les dispositifs, les organisations et les pratiques qui en découlent, sont analysées. Il s'agit d'étudier les liens entre les discours et le terrain de recherche, et les liens entre les représentations sociales du sans emploi assisté, dans ces politiques et leurs applications. Dans les textes officiels, les rapports, les études, les documents, les statistiques les ouvrages et les articles de presse étudiés sont repérés par une méthodologie d'étude de contenu, les thèmes, les mots clé et les discours qui permettront de

comprendre les idées, les raisonnements des décideurs de ces politiques dans leur communication au près de l'opinion publique. Comment à travers cet ensemble de documents, ont évolué les représentations sociales du sans emploi assisté ? Tel est l'objectif à atteindre.

Afin de montrer l'évolution de la place des exclus dans les politiques de l'emploi, les représentations sociales sont abordées dans un premier temps par un retour sur l'histoire, entre les représentations collectives de DURKHEIM et les représentations sociales actualisées par MOSCOVICI ; dans un deuxième temps, les différents courants de pensée, entre psychologie et sociologie (MOSCOVICI, 1961/1976), un processus de construction sociale de la réalité (JODELET, 1989/2003), la réalité de la maladie dépasse le savoir médical (HERZLICH, 1969), la théorie du noyau central (ABRIC, 1994/1997). Ensuite, les caractères et les fonctions ainsi que l'élaboration théorique des représentations sociales sont étudiés afin ultérieurement de montrer comment celles de l'exclu se sont détériorées dans les politiques d'insertion depuis 2002.

L'évaluation des politiques publiques est étudiée pour connaître l'évolution des différents aspects de l'évaluation des politiques publiques, en particulier dans le secteur sanitaire et social, afin de déterminer ceux qui ont changé et pourquoi. Pour ce faire, un travail est réalisé sur l'émergence de l'évaluation, ses fonctions, ses finalités et ses enjeux et sur les critères de qualité. Enfin, l'évolution des pratiques de l'évaluation des politiques est étudiée afin de comprendre les changements de l'évaluation des dispositifs concernant la pauvreté, l'exclusion. Cette étude prend appui sur des auteurs comme PERRET, NIOCHE, POINSARD, VIVERET et d'autres.

Les deux premiers chapitres ne permettent que partiellement de répondre à la question des résultats escomptés des politiques d'insertion en faveur des personnes en cumul de difficultés parce qu'à l'évidence, ces politiques s'enchevêtrent avec les politiques de l'emploi d'une telle façon qu'il est impossible de déterminer leurs impacts respectifs. Il est nécessaire d'approfondir la connaissance des relations entre les politiques d'insertion et de l'emploi, et de tenter de les différencier et de les évaluer précisément, dans le cadre de leur application sur les départements, sous l'angle des effets sur les personnes en cumul de difficultés, en particulier les sans emploi assistés.

Le troisième chapitre : « ***Les politiques d'insertion et de l'emploi : une politique unique (2003-2008) dans le cadre d'un basculement des représentations sociales du sans emploi assisté***» permet de préciser la complexité des relations entre ces différentes politiques et les

institutions compétentes suite à la décentralisation de 2003, au plan de cohésion sociale de 2005 et aux textes législatifs qui ont suivi. Ce chapitre démontre que ces politiques apparaissent successivement, confuses et opposées, mais qu'en réalité elles ont tellement convergé qu'elles n'en font plus qu'une.

Les politiques d'insertion et de l'emploi sont confuses en matière de publics en cumul de difficultés entre les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I., de textes législatifs trop généralistes qui ambitionnent de régler dans le même temps les problèmes d'emploi et ceux de société, dans l'application départementale de ces politiques, et enfin par les effets pervers communs qu'induisent ces politiques.

Les politiques d'insertion et de l'emploi sont en opposition en termes d'approches des problématiques des publics concernant les notions des concepts insertion/employabilité, en termes de logiques d'application territoriale des dispositifs et en terme de rapports conflictuels entre l'Etat et les conseil généraux.

Les politiques d'insertion et de l'emploi sont convergentes dans la finalité de l'emploi, comme unique démarche d'insertion, dans la responsabilité intrinsèque du sans emploi assisté sur sa situation de pauvre et de privé d'emploi, sur le strict repli des services de l'Etat et des conseils généraux sur leurs compétences, et enfin, sur l'oubli des facteurs causaux extrinsèques aux sans emploi assistés sur le chômage et sur leur situation.

Cette première partie du chapitre III doit permettre de valider la première hypothèse des convergences des politiques d'insertion et de l'emploi qui n'en font plus qu'une, et dans sa 2ème partie, valider la 2eme hypothèse du basculement des représentations sociales de l'exclu dans les politiques d'insertion.

Les politiques d'insertion sont dictées par les représentations sociales que se font les décideurs des exclus. Représentations sociales et politiques sont indissociables. Elles se construisent et se transforment mutuellement. Les représentations sociales de l'exclu, actuellement le sans emploi assisté, orientent et dictent les politiques d'insertion, et celles-ci agissent en faisant évoluer les représentations sociales.

Le basculement des représentations sociales de l'exclu est caractérisé par le passage du soutien à l'exclu aux soupçons qui pèsent sur le sans emploi assisté dans les politiques d'insertion à travers les réponses aux questions : comment et pourquoi les représentations sociales ont évolué ?

C'est le lien entre l'appui de théoriciens, de la communication politique, de la presse et de l'évolution de l'opinion des français que le comment est abordé. Le pourquoi s'intéresse à l'individualisation de l'insertion, à l'insécurité sociale et au déclassement social.

LA PLACE DETERIOREE DE LA PERSONNE EN CUMUL DE DIFFICULTES, SANS EMPLOI ASSISTEE DANS LES POLITIQUES D'INSERTION

La disparition du concept d'Insertion/Exclusion sociale et professionnelle comme inspirateur des politiques d'insertion, associée au basculement des représentations sociales de l'exclu : Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté

CHAPITRE I

L'EVOLUTION SOCIO-HISTORIQUE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET D'INSERTION (1945-2002) : UN CONTEXTE PRECURSEUR

I / L'EVOLUTION SOCIO-HISTORIQUE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET D'INSERTION DE 1945 A 2002 : UN CONTEXTE PRECURSEUR

Cette thèse n'a ni vocation, ni ambition d'étudier l'ensemble des politiques de l'emploi et d'insertion, mais essentiellement celles qui ont tenté de 1945 à 2007 de traiter la problématique des personnes exclues du monde du travail, et par incidence, mises au banc de la société française parce que, l'exclusion de la sphère productrice, exclut en même temps de la sphère sociétale. La problématique de privation d'emploi, dans la durée du processus d'exclusion, peut engendrer des difficultés qui se cumulent et peuvent devenir dans certains cas, personnelles et sociétales, dramatiques et excluantes.
Cette restriction d'étude s'applique aussi aux politiques économiques et sociales, mais il sera rappelé régulièrement, dans un souci explicatif et dans l'intérêt de la démonstration, un certain nombre de principes, de choix initiaux et fondamentaux de la France quant à son système économique et à son système de protection sociale parce que de ces choix découlent des décisions en matière de politique de l'emploi et d'insertion.
L'évolution socio historique des politiques de l'emploi et d'insertion sont étudiées en deux parties d'inégales importances.

Ce premier chapitre étudie par une approche socio-historique le contexte précurseur à l'évolution actuelle des politiques de l'emploi et d'insertion. La prise en charge par la société des sans emploi évolue, se transforme et devient un reflet de notre société. Dis-moi comment ta société traite ses pauvres et je te dirai dans quelle société tu vis.
Ces prises en charge, que ce soit celles des asociaux, des handicapés puis des exclus ont été bien différentes dans l'appréhension des difficultés des personnes par la société et dans le principe du traitement politique qui est alimenté, nourri des représentations sociales que se fait l'époque de ses pauvres.
L'étude de ce contexte précurseur a l'ambition, d'une part, de montrer ces évolution et d'autre part, de servir de référence à l'étude ultérieure qui concernera la période 2002-2008 afin de bien noter et apprécier les différences fondamentales de ces prises en charge.

La première partie « De la réinsertion à l'intégration » englobe les années 1945 à 1981 qui ont vu l'évolution du concept de réinsertion des asociaux vers celui de l'intégration des handicapés physiques ou/et « sociaux » ; ceci dans la période qualifiée des « Trente glorieuses ».

L’étude de cette première période, moins approfondie que celle après 1982 qui nous intéresse plus dans le cadre de cette thèse, est un préalable qui permettra de mieux appréhender l'évolution des concepts.

La présentation des concepts d’asocial et de handicap a pour objet de montrer l’évolution de la place de la personne sans emploi à la marge de notre société afin de mieux comprendre la place qu’elle occupe actuellement.

Le choix a été de faire de cette période un préambule à l’insertion sociale et professionnelle, un cheminement intellectuel, un continuum même si les dates enferment ces concepts dans des temporalités trop fixes, trop rigides. Effectivement, encore actuellement cohabitent des « asociaux », « des handicapés physiques et/ou sociaux » et des « exclus » selon les notions définissant ces concepts à leur moment de références.

La deuxième partie, « L’insertion sociale et professionnelle des personnes en cumul de difficultés » concernera la période 1982 à 2002 pendant laquelle le concept d’insertion/exclusion a émergé et s’est structuré en réaction à l’exclusion des personnes qui cumulaient les difficultés. La privation de l’emploi salarial n’était plus l’unique dimension du problème, mais s’y était ajouté la pauvreté qui avait entraîné l’émergence des phénomènes de précarité et d’exclusion.

Cette période est étudiée d’une façon plus intense que la précédente parce qu’elle a été le théâtre, d’une part, de grands bouleversements dans la dégradation des liens sociaux liés à la privation d’emploi pour les plus fragiles, et d’autre part, en réaction, de grands changements dans l’approche des politiques de l’emploi et d’insertion qui s’orientaient vers le traitement social du chômage.

1.1. DE LA REINSERTION A L'INTEGRATION (1945-1981)

Le passage de la réinsertion des « asociaux » à l’intégration des handicapés physiques et « sociaux » s’est réalisé par un changement des représentations sociales de la personne hors norme de la sphère productrice et sociale. L’aspect exogène des causes de l’état « d’asocial » s’est inversé parce que l’état de handicapé s’est caractérisé par des facteurs endogènes. Cependant l’asocialité et l’handicapologie imputaient à la société la responsabilité de ces aspects causaux.

1.1.1. La réinsertion des « asociaux » (1945-1974)

Au préalable à l'étude de la « Réinsertion des asociaux », après la deuxième guerre mondiale, il convient, afin de mieux saisir le contexte social et politique, de rappeler, dans un premier temps, les choix que les gouvernements successifs ont réalisé pendant la période des « Trente glorieuses » de 1945 à 1974 en matière de protection sociale, dans un deuxième temps, d'évoquer le mythe du progrès qui prévalait à l'époque, et enfin, de préciser quelle place la société attribuait à ces « Asociaux ».

1.1.1.1. De l'Etat-protecteur à l'Etat-providence

Les politiques de l'emploi et d'insertion prennent leurs sources dans le choix volontaire ou subi, mais indéniablement historique, des interactions entre l'Etat et les citoyens. «*L'Etat doit-il répondre prioritairement aux demandes individuelles afin de légitimer le capitalisme et la liberté d'entreprendre ou doit-il répondre à celles de la classe ouvrière ?* » (ESPING-ANDERSEN 1999 p 32).

Quelles caractéristiques peut-on retenir pour définir l'Etat-providence : le niveau des dépenses sociales, la participation citoyenne, le poids de l'assurance publique ou privée…

Selon THERBORN (1983), « *Pour certains, les activités de l'Etat-providence doivent être orientées vers le bien-être des ménages, pour d'autres, l'Etat doit assurer ses responsabilités quand les familles ou le marché échouent* ». Enfin dans le principe universaliste qui symbolise le bien-être social, l'Etat octroie des droits sociaux à tous les citoyens, uniquement parce qu'ils sont citoyens.

Entre l'octroi de droits sociaux à des personnes ciblées par leurs difficultés et de droits liés à la citoyenneté dans le principe d'universalité, le concept de marchandisation est essentiel. Des droits sociaux accordés sur la base de la citoyenneté plutôt que sur la base de la production, entraînent une démarchandisation du statut des individus par rapport au marché. La marchandisation se concrétise quand le service devient un dû et que la personne certaine de ses droits et ses moyens d'existence, est dépendante du marché.

Le niveau de marchandisation et le choix du public-cible ou de l'universalité des droits ont déterminé les trois différents régimes de l'Etat-providence selon ESPING-ANDERSEN : libéral, beveridgien et bismarckien. L'Etat-providence libéral se caractérise par une assistance fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts limités des richesses et les plans

d'assurances sociales modestes. Les aides ou prestations répondent à des besoins absolus et démontrables. Les bénéficiaires de l'Etat-providence libéral, stigmatisés, sont traités de manière égalitaire de pauvreté. Ce régime minimise les effets de la marchandisation et n'est pas lié à la citoyenneté. L'Etat-providence universaliste ou la social-démocratie beveridgienne se caractérise par des principes universalistes et de démarchandisation des droits sociaux. Le régime social démocrate favorise l'égalité des principes et non l'égalité des besoins minimum. Les indemnités et services sont élevés et proportionnés aux exigences des classes moyennes ; les droits sont accessibles à tous les citoyens.

Toutes les classes sociales sont incorporées dans le système universel d'assurances sociales qui nécessite l'implication financière de tous, mais accepté par tous puisque tous en bénéficient. L'Etat-providence Bismarckien, régime conservateur et corporatiste, a pour objectifs, d'une part, de consolider les divisions parmi les salariés en proposant des programmes distincts à l'intention des différentes classes et groupes sociaux : chacun a des droits spécifiques, et d'autre part, ce système permet de renforcer la dépendance à l'autorité centrale de l'Etat. Le statut spécial octroyé aux fonctionnaires est un aspect important de cette tradition corporatiste.

Ce système, basé sur le salariat, exclut les plus faibles qui ont besoin de protection ; il accorde des prestations sur la base de la vie professionnelle. Les droits sont conditionnés à la fois par l'attachement au travail et par la contribution financière. Le degré de marchandisation dépend de la souplesse du principe actuariel : Quelle est la contribution financière de la personne pour avoir des droits ?

Ces trois régimes sont décrits d'une façon assez stéréotypée, voire caricaturale ; chaque état a bien entendu aménagé les principes au fur et à mesure des conjonctures. Il n'en demeure pas moins que la France a fait le choix d'un régime Bismarckien ce qui, tout au long de l'évolution des politiques de l'emploi et d'insertion, a eu des incidences sur la vie quotidienne des personnes qui rencontraient des difficultés particulières et qui, par un processus expliqué plus loin au chapitre II, se retrouvaient dans des situations d'exclusion du monde de la production, du travail, mais aussi par ce choix fondamental, de la société par une perte identitaire comme le rappelle DUBAR (2000).

1.1.1.2. Le mythe du progrès

Les « Trente glorieuses » ont débuté en 1945. L'industrie était le moteur de la croissance avec de fortes concentrations d'ouvriers dans de grandes usines. La production et les besoins de

main-d'œuvre étaient importants. Les ménages voulaient accéder au progrès technique concrétisé par le niveau d'équipement : voiture, machine à laver, téléviseur… Les salaires et la protection sociale augmentaient de concert grâce aux gains de productivité. L'économie et la société étaient prises dans une spirale vertueuse (ROUSTANG, LAVILLE, EME, MOTHE, PERRET. 1996. p 15). Le chômage frictionnel, qui correspondait à la durée de la recherche d'emploi, était indemnisé par une assurance chômage de bon niveau.

Entre les activités qui avaient besoin de main-d'œuvre et celles qui se restructuraient, le déversement d'emplois se faisait naturellement. «*De 1945 à 1975, la population active dans l'agriculture passe de 7,5 à 2 millions de personnes alors que la population active totale est passée de 19,4 à 21,8 millions de personnes dans la même période*» (ROUSTANG et al. 1996 p 16). Les individus et la collectivité étaient mobilisés par l'augmentation de la richesse économique qui permettait l'amélioration de la protection sociale.

Selon AUTÈS (2004a, p 277) le travail social s'était appuyé sur trois grands socles : la protection sociale et la sécurité produites dans le cadre du salariat, le développement économique et la croissance élevée où le social apparaît comme réparateur, et enfin l'idéologie du progrès qui impliquait une perspective du « toujours mieux ».

Le cercle vertueux de la croissance assurant une certaine synergie entre l'efficacité dynamique et l'équité (BOYER, 1992), l'Etat-providence s'inscrivait dans une perspective assurancielle dont le coût était abondé par la consommation collective.

Dans ce contexte, les conflits entre patronat et syndicat portaient, d'une part, sur l'augmentation de la richesse et sa répartition entre le capital et le travail, et d'autre part, sur la réduction des inégalités qui étaient l'objet central de la négociation entre partenaires sociaux.

Le progrès égalitaire démocratique s'était traduit par la progression du statut salarial et l'augmentation des garanties de l'Etat : une consommation de masse doublée d'une meilleure protection sociale.

L'effet secondaire de ce système était l'affaiblissement des liens de solidarités traditionnelles au profit de la solidarité nationale qui se développait de manière institutionnelle et abstraite (ROUSTANG et al. 1996 p 18) ; ce qui a favorisé l'individualisme généré par le marché et a intensifié la demande d'Etat.

Le progrès ne concernait pas uniquement l'accroissement des revenus salariaux, mais l'ensemble des conditions de vie et d'espoirs transgénérationnels. Le mythe du progrès social

se construisait, se vivait autour d'une croyance que demain serait meilleur qu'aujourd'hui pour soi et pour ses enfants, ce qui définissait l'ascenseur social possible.

1.1.1.3. La place pour les « asociaux » dans les politiques de réinsertion

La place des « asociaux » dans la société française s'était déterminée par les représentations sociales de ceux-ci, ainsi que par le traitement politique qui a été l'aboutissement d'une évolution de la pensée de la société sur les personnes à la marge du travail salarial et du progrès social.

Dans ce contexte de progrès social, la problématique sociale avait pris forme par le regard jeté par la société sur la personne hors de ce progrès, parce qu'elle échappait à la protection sociale liée au statut de travailleur.

L'asocialité était marquée, d'une part, par l'influence de la neuropsychiatrie pour donner un contenu psychologique aux problèmes de délinquance des mineurs, et d'autre part, celle de la réflexion sur les familles qui restaient à l'écart du système de prise en charge normale.

« L'asocial » était une personne qui possédait des défauts, des incapacités individuelles et familiales associés à des logiques culturalistes et de reproduction sociale qui l'empêchait de s'intégrer dans cette société de progrès. « L'asocial » était victime du progrès trop rapide de la société, il était donc inadapté au système mis en place. Ces représentations s'élaboraient autour des difficultés d'adaptation des individus ou des familles. C'étaient les explications psychologiques, les pathologies familiales qui dominaient les années 50.

Dans ce contexte de progrès social comme conséquence de la croissance économique, apparaissaient comme inadaptés ceux qui, du fait de leurs insuffisances personnelles, ne savaient pas profiter de ce grand mouvement dont ils étaient les laissés-pour-compte.

René LENOIR (1974) rappelait que cette société de progrès et d'abondance, loin d'avoir profité à tous, compte un quart de la population vivant avec des ressources insuffisantes. La pauvreté n'avait pas disparu, mais le développement de la croissance empêchait de penser l'incapacité en termes de pénurie.

Les pauvres n'étaient ni des chômeurs, ni des exploités, mais des inadaptés au monde qui avait changé (GUERIN-PLANTIN 1999a p 158).

« L'asocial » était perçu comme une victime du progrès, la responsabilité était donc comprise comme collective avec une imputation collective, c'est-à-dire que c'était à la société collectivement de réparer le tort fait à l'individu.

« *Le problème est parfois posé de la démarcation entre politique de l'emploi et action d'assistance*». La D.A.R.E.S. (1996 p 10) précisait que la démarcation dans son principe est assez simple : le critère d'éligibilité à une action relevant de la politique de l'emploi était une situation de non-emploi et non de pauvreté. Cette définition peut prêter à sourire tant elle paraît simpliste actuellement.

Jusqu'en 1974, le maintien du plein emploi était considéré comme relevant de la politique macro-économique dont les objectifs de moyen terme étaient d'élaborer pour produire des plans successifs.

La croissance économique était rapide et le chômage de friction limité : de 1946 à 1962, la population active augmentait peu, elle était passée de 19,4 à 19,8 millions (DARES. 1996 P 17). Après 1962, elle augmentait avec l'arrivée de classes de jeunes plus nombreuses en âge d'activité. A partir de 1967, le chômage atteignait 2% de la population active avec une durée limitée de celui-ci. La crainte de pénurie de personnes marquait quatre plans de 1947 à 1965 et décrivait trois situations : la première était la hausse de l'activité féminine ; la deuxième était l'immigration favorisée par l'arrivée des rapatriés des anciennes colonies. La formation professionnelle s'était construite sur l'adaptation de la formation des jeunes aux besoins de l'économie, et pour les adultes de formation de mobilité intersectorielle et de promotion. Le Centre de Formation Professionnelle pour Adulte (C.F.P.A.) se transformait en Association de Formation Professionnelle des Adultes (A.F.P.A.) ; la troisième était la mobilité des salariés qui était préconisée ; déjà, il n'était plus possible de garantir pour tout une vie, une occupation professionnelle déterminée dans un lieu déterminé. En 1958, L'U.N.E.D.I.C. et les A.S.S.E.D.I.C. étaient chargées du recouvrement des cotisations salariales et du paiement des prestations.

Les instruments d'une politique de l'emploi moderne se mettaient en place, le Fonds National de l'Emploi (F.N.E.) était fondé en 1963. Son but était de faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leurs activités à travers les transformations qu'impliquait le développement économique. Les ordonnances du 13 juillet 1967 créaient l'Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E.) qui avait compétence sur la prospection, l'orientation, le placement, le conseil. Les grandes instances du Service Public de l'Emploi (S.P.E.) s'organisaient dans les années 70. Le

S.P.E. avait pour but l'application des politiques de l'emploi sur l'ensemble du territoire ; ils étaient déconcentrés au niveau départemental.

Les stages de formation professionnelle voyaient leur nombre progresser d'une manière importante puisqu'ils passaient de 17297 en 1954 à 60125 en 1974 (DARES 1996, p. 20). Ces stages s'effectuaient en entreprise et étaient orientés vers la production par l'adaptation de la personne à l'entreprise.

La société traitait « l'asocial » comme une victime du progrès, sans impliquer des facteurs endogènes de celui- ci sur son état : l'imputation de la responsabilité de cet état était collectif. La société a tenté de réparer ses tords par la réinsertion de ces personnes dans l'entreprise par le travail : l'unique dimension de la problématique puisque seul le travail était intégrateur.

1.1.2. L'intégration des handicapés physique et « sociaux » (1975-1981)

Les limites des périodes, la précision des dates pourraient laisser penser que ces périodes et ces concepts sont bien délimités dans le temps. Ce n'est bien entendu pas le cas, les concepts évoluent avec les problématiques qui, elles-mêmes, sont traitées ou pas par les politiques.
Le concept de réinsertion s'inscrit dans une réflexion prenant en compte la croissance en progression et ses effets sur la vie des citoyens ; le concept d'intégration se développe dans un contexte où des ruptures multiples apparaissent ainsi que leurs effets sur les personnes les plus fragiles.

Le rapport BLOCH-LAINE (1967), d'une façon succincte, rappelle quel sort était réservé aux infirmes. Suivant que les infirmes étaient supportables pour les tiers, ils étaient libres ou enfermés. L'idiot au village, l'aveugle ou l'estropié à la ville, quand leurs familles n'étaient pas assez fières ou pas assez riches pour les cacher, restait sur la place publique, tant qu'ils étaient inoffensifs, plus ou moins libres de mendier, surveillés et secourus seulement afin d'éviter le scandale. Cependant les furieux et les monstres étaient placés dans des asiles qui étaient des dépôts, sinon des prisons desquelles ils ne sortaient plus. Les délinquants, quel que soit leur âge, étaient tous mis à l'écart et mêlés entre eux. Les « asociaux » enfin, itinérants ou sédentaires, étaient chassés ou parqués.

Le concept d'intégration des handicapés s'est construit lors de son émergence dans un contexte de croissance favorable pendant lequel le progrès était le garant de l'avenir. Sauf que, la pensée de l'handicapologie s'était structurée dans une période de croissance défavorable, ce qui, dans la réponse politique a positionné le problème et sa solution en décalage avec la réalité vécue.

L'émergence de la prise en charge de la personne « handicapée » pour la situer dans la société s'est affirmée par le passage de la protection de l'ordre social qui relevait des mesures de police sous la IIIème République, au statut social particulier de la personne par l'existence d'une place dans le discours politique et dans sa concrétisation par des textes.

La loi du 23 novembre 1957 a donné au travailleur handicapé un statut qui le normalisait et le distinguait en faisant un travailleur de l'invalide tout en justifiant son traitement spécial. La médicalisation désignait le lieu d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, le rôle qu'ils jouaient dans la production et la société. Si «l'invalide» était une norme comparative dans les débats législatifs, « handicapé » prenait un sens évaluatif.
Les capacités d'intégration dans la société étaient évaluées par rapport aux rendements professionnels.
Cette loi du 23 novembre 1957 a créé et généralisé les Ateliers de Travail Protégés (A.T.P.) réservés aux handicapés physiques et les Centres d'Aide par le Travail (C.A.T.) pour les handicapés mentaux (DORIGUZZI, 1991). Cette démarche médicalisait le travailleur handicapé et préservait l'entreprise ordinaire de sa présence.

Plusieurs définitions ont été proposées pour cerner ce que pouvaient représenter le handicap et le handicapé, sans définir réellement ces concepts.
L'Assemblée Générale des nations Unies, dans la déclaration universelle des droits des personnes handicapées, votée le 9 décembre 1957 définissait le « Handicapé » comme le terme *« désignant toute personne dans l'incapacité d'assurer elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle et sociale normale, du fait d'une déficience congénitale ou non, de ses capacités physiques et mentales* ».
BLOCH-LAINE (1967) a proposé une définition sociale du handicap :

> « *Sont inadaptés à la société dont ils font partie, les enfants, les adolescents, les adultes qui, pour des raisons diverses, plus ou moins graves, éprouvent des difficultés plus ou moins grandes, à être ou agir comme les autres. De ceux-là on dit qu'ils sont*

handicapés parce qu'ils subissent, par la suite de leur état physique, mental ou caractériel ou de leur situation sociale, des troubles qui constituent pour eux des handicaps, c'est-à-dire des faiblesses, des servitudes particulières par rapport à la normale ; la normale étant définie comme la moyenne des capacités et des chances de la plupart des individus vivant dans la même société ».

DORIGUZZI (1992) précisait que les définitions restent floues par un va et vient entre le handicap individuel et social. L'ambiguïté de l'individualisation et de la socialisation faisait du handicap un modèle social qui qualifiait la personne d'handicapée tout en objectivant dans une dimension normative.

BLOCK-LAINE en 1967 traitait le handicap sous l'angle de l'inadaptation sociale et suscitait des interrogations sur la normalité, les formes sociales de l'inadaptation. Sa définition était assez large pour n'exclure personne du traitement politique.

Des ruptures déterminantes s'étaient manifestées dans la société française, les représentations du travail s'étaient transformées pendant cette période, le traitement politique s'était rigidifié sur le traitement économique du chômage et l'intégration n'avait été pensée que dans et pour les entreprises.

1.1.2.1. Les ruptures multiples

Les ruptures avec la période des « Trente glorieuses » se réalisent par étape : d'abord, une rupture culturelle, ensuite une rupture financière et enfin une rupture des représentations des plus fragiles.

La croissance et la valorisation des biens matériels de consommation, la centralité de la valeur travail ont provoqué chez certains une crise culturelle en 1968.

«*L'utopie d'une société libre du besoin et d'un individu protégé des principaux risques de l'existence paraissent à portée de main*» (ROSANVALLON, 1998 p 7).

La centralité de la valeur travail pouvait diminuer parce que l'avenir était porteur de progrès. «*Les biens matériels acquis, le temps libre, une meilleure qualité de vie pouvaient être envisagés grâce à une croissance économique inéducable*» (AUTES, 2004 p 23).

Le choc pétrolier de 1973 a eu des conséquences bien plus structurelles que conjoncturelles sur la croissance et l'emploi que ce qui avait été évalué et imaginé à l'époque. La force symbolique de l'augmentation du prix de baril de pétrole et l'acuité du problème ont

posé, à des économies fortement dépendantes de l'énergie, des problèmes aux conséquences durables (DARES, 2003 p 8).

La réinsertion était un système qui transformait la perception des problèmes sociaux en problématique organisée autour du caractère individuel de la difficulté (AUTES 2004, p 22).

La notion de « handicap social » s'est construite autour de deux thématiques, d'une part, le cumul des handicaps qui montrait que des individus et des familles allaient se trouver dans un processus de marginalisation, le handicap devenait familial, et d'autre part, le thème de la culture de la pauvreté montrant la reproduction des situations (AUTES, 2004, p 32).

Le mouvement Aide à Toute Détresse (A.T.D.), parlant de quart monde, a porté le concept de cumul de handicaps et de reproduction sociale. La réunion de ces deux concepts qui, séparément étaient contradictoires puisque le premier relevait de l'accident et le second du culturalisme à caractère déterministe de la reproduction, marquait les esprits et participait à la transformation de représentation des pauvres.

« *Le quart monde est constitué de personnes qui ne seraient jamais entrées dans un processus de modernisation et qui se reproduisent génération après génération* » (CASTEL, 1998, p 88).

La notion de handicap se caractérisait par une forme d'inégalité naturelle, physique ou psychique dans des spécificités différentes des autres individus, sauf à croire que « l'homme normal » était définissable. «*Ce n'est ni la médecine, ni la science qui peuvent classer un individu dans cette catégorie. La seule approche véritable est que le handicap est social, politique et construit*» ROSANVALLON, 1998, p 59).

1.1.2.2. Les transformations des représentations du travail et de l'emploi

Les années 70-80 ont été le théâtre de la transformation des représentations du travail et de l'emploi et des prémices de l'émergence de l'insertion. En effet, durant les 30 glorieuses, la représentation de l'emploi reposait sur les bases d'un salarié, travaillant à temps plein, en CDI dans la même entreprise. L'Etat fort régulait le système macro-économique par des interventions directes, en tant qu'employeur, et indirectes, par des aides aux entreprises afin de favoriser un taux de croissance régulier de la production et de la consommation. C'était l'ère de la relation directe du type cause à effet : croissance/emploi, formation/emploi.

Le ralentissement de la croissance, la montée du chômage, l'échec des politiques de relance allait progressivement changer cette représentation. Les choix politiques s'orientaient vers

une logique libérale, où c’est du côté de l’offre et du fonctionnement du marché du travail et de ses rigidités qu’il fallait rechercher la solution. Les C.D.D., le temps partiel, l’intérim… allaient modifier les notions d’emploi. Le maître mot : « la flexibilité ».

Le chômage, en plus de sa massification, s’était prolongé, c’est à dire, que la durée dans le chômage de l’entrée à la sortie, augmentait, ce qui a eu comme conséquences, pour les chômeurs, l’installation durable dans cette situation et une catastrophe identitaire ; celle-ci a été aggravée par l’emploi précaire qui tendait à se généraliser et se normaliser.

La période des « Trente glorieuses » a généralisé le salariat productif, en particulier industriel. Le salariat était basé sur le contrat de travail à long terme par rapport au contrat journalier utilisé précédemment. La forme du contrat était illimitée (Contrat à Durée Indéterminée) à temps plein, régi juridiquement par un contrat de travail et protégé par des conventions collectives garantissant des droits acquis : une carrière linéaire, un emploi à vie (SAINSAULIEU, 1994, p 50).

Les personnalités étaient structurées par le travail, la socialisation se faisait par l'économique. Dans cette société, l'identité par le travail prenait ses sources dans l'entreprise, mais au-delà, dans le métier, le professionnalisme, l'habitat et la vie sociale. L'identité par le travail était d'autant plus forte que celui-ci était la base de la stratification sociale. «*La perte de l'emploi, si elle se prolonge, devient une catastrophe identitaire*» (SAINSAULIEU, 1994 p 56).

Les expériences du chômage, la durée du chômage ont transformé les représentations de l'emploi.

Les nouvelles formes d'emplois ont participé au changement des représentations du travail et de l'emploi. Le chômage n'était pas la seule caractéristique de la dégradation du marché de l'emploi. La multiplication des emplois aux statuts précaires et l'augmentation de l'utilisation du temps partiel contraint se sont ajoutées à l'image du travail qui se détériorait. Le risque de perdre son emploi s'est accentué surtout dans les entreprises en restructuration. La production à flux tendus a ajouté à l'insécurité de l'emploi. «*La crise de la société salariale a modifié l'appréhension des représentions sociales du travail et de l'emploi*» (CASTEL 2002, p 1).

1.1.2.3. Le traitement économique du chômage

Les solutions conjoncturelles se sont succédées dans le cadre d’un tournant libéral, des politiques verticales et de la transformation de la population active.

La baisse de la croissance et la progression du chômage se sont imposées brutalement dans le milieu des années 70 et les politiques ont utilisé les recettes habituelles des problèmes conjoncturaux : soutien des finances publiques à la demande et indemnisation généreuses des licenciés économiques et des aides aux secteurs en difficulté. Ces recettes engendraient des effets pervers inhabituels, l'aggravation de l'inflation qui n'empêchait pas le chômage de monter (DARES 2003, p 9).

Les déficits étaient devenus structurels et deux grands principes de l'économie de marché allaient s'affronter pour expliquer les phénomènes et proposer des solutions : d'une part, la pratique Keynésienne qui considérait que le rôle de l'Etat était d'intervenir d'une façon importante pour atténuer les frictions conjoncturelles, d'autre part, les libéraux qui proposaient de revenir vers des mécanismes plus purs de l'économie de marché. Pour eux, l'intervention de l'Etat engendrait des dysfonctionnements ainsi qu'un coût exorbitant de l'action publique. «*Le choix français se porte sur une bonne gouvernance au fort tropisme libéral*» (AUTES, 2004). Le tournant libéral a débuté d'une manière progressive avec le VIIème plan (1976-1980) et s'est accéléré dans le VIIIème plan qui a mis l'accent sur la compétitivité des entreprises sur le marché mondial.

La France a adopté une ligne libérale, qu'elle a atténuée par des politiques sociales. Cette ligne devait permettre à chacun d'obtenir sa place dans la société, sans compromettre les impératifs économiques.

C’est dans ce contexte que les premières politiques de réinsertion et d’intégration qui concernaient des « publics-cibles » ont émergé.

Entre le phénomène et son traitement politique, un certain nombre d’étapes sont nécessaires : le phénomène doit être identifié et qualifié afin de déterminer des critères objectifs pour un traitement ciblé. Le problème ne suffit pas, il nécessite une sorte de lobbying afin de le porter jusqu'au niveau politique et législatif. La loi votée, elle doit être appliquée à tous de la même façon.

En ce qui concerne les politiques verticales, en général, l'aide prend la forme d'une allocation ou d'une prestation qui est attribuée par des critères objectifs à une population qui réunit l'ensemble de ces critères. Afin de contrôler l'éligibilité de la personne à la prestation ou à l'allocation, des commissions ad hoc sont créées et déconcentrées au niveau du département, elles sont rattachées à un service de l'Etat. Ces politiques ne sont pas discriminantes puisqu'elles s'adressent à tous ceux qui rentrent dans les critères sans condition particulière. Le droit est garanti, collectif et global.

La loi d'orientation n°75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées relative aux travailleurs handicapés, représente un exemple type de dispositif découlant des politiques verticales puisqu'elle ciblait une population qui était déclarée handicapée à la suite du passage de son dossier devant la Commission Technique d'Orientation et de REclassement Professionnelle (C.O.T.O.RE.P) du département. Si les critères du handicap étaient reconnus, le travailleur handicapé pouvait percevoir l'Allocation Adulte Handicapé (A.A.H.). Le travailleur handicapé était donc reconnu par la société qui lui attribuait une allocation en réparation de son handicap. Le handicap était traité d'une façon unidimensionnelle, c'est-à-dire uniquement dans sa dimension emploi puisque c'était par rapport à l'emploi que les critères étaient évalués.

Les politiques verticales de l'emploi avaient pour but d'intégrer ou de réinsérer, selon le cas, l'individu dans la société, via exclusivement des actions professionnelles vers l'emploi et dans l'entreprise, d'où le Contrat Emploi Formation en 1975.

Les 3 « pactes nationaux pour l'emploi » (77, 78, 79) se sont caractérisés par des aides aux entreprises, des stages d'adaptation à l'emploi et le renforcement de l'apprentissage sur un principe de formation par alternance.

Pour leurs instigateurs, ces politiques verticales étaient pensées dans une logique conjoncturelle ; elles correspondaient au traitement d'un problème spécifique et unique, le chômage, la privation de l'emploi à un moment donné.

Après 1974, d'une part, les politiques de l'emploi macro-économiques se sont orientées vers la transformation de la population active et le déclin industriel. La population active en âge de travailler progressait ainsi que le taux d'activité des femmes tandis que l'allongement des études faisait baisser celui des jeunes (DARES, 2003). De politiques de l'emploi favorisant l'accroissement de la population active suite à la pénurie de main d'œuvre, après 1974, la politique a changé et a tenté de réduire la population active en particulier les personnes âgées de plus de 55 ans. Ces politiques ont accompagné les restructurations industrielles. D'autre part, les politiques de l'emploi avaient mis en pratique l'idée selon laquelle, le marché devait être flexible. C'est-à-dire, que les barrières entre les entrées et les sorties dans le marché du travail devaient être supprimées ou limitées. L'utilisation des contrats temporaires s'est développée : recours au temps partiel, aux contrat à durée déterminée, aux salariés en intérim.

Les politiques de l'emploi après 1974, se sont concrétisées par des aides aux entreprises en difficulté, par la protection des salariés licenciés par le ralentissement de l'activité, par le

renforcement de l'indemnisation des chômeurs qui passait à 90% du salaire brut pour les salariés licenciés pour raisons économiques.

De 1977 à 1981, les politiques de l'emploi étaient dirigées autour de trois axes, accompagner le redéploiement industriel, contenir la population active et faciliter l'intégration des jeunes dans l'entreprise en particulier par les « pactes pour l'emploi ». Ces trois pactes pour l'emploi en 1977, 1978, 1979 marquaient l'avènement des formules de sas entre deux emplois, mais aussi de stages qui ont été qualifiés de « stages parking » et assez décriés par la suite.

1.1.2.4. La place des handicapés dans les politiques d'intégration

BLOCH-LAINE dans son rapport de 1967 avait pris en compte les problèmes principaux des invalides et handicapés par une approche sociale sur la base de l'égalité des chances par le principe d'égalité des droits. C'est-à-dire, donner des droits supplémentaires à certains afin qu'ils puissent être à égalité avec les autres.

Mais la réflexion n'allait pas de soi. Dans le domaine de « l'inadaptation », le devoir de la collectivité était encore incertain sur la traitement à apporter. Au risque de simplifier, l'hésitation portait essentiellement sur le dilemme : intégration ou ségrégation quant aux moyens et aux buts.

« *Adapter, réadapter* », s'interrogeait l'auteur du rapport, signifie-t-il dans tous les cas, intégrer, réintégrer à la société dite « normale », où les « tensions » comme les « distorsions » étaient de plus en plus grandes, à une société unique, dont l'unification se faisait par alignement sur les parties les plus fortes, les plus préservées ?

L'intégration/ségrégation se déclinait au niveau des moyens. Même si le but était d'aboutir à l'intégration de l'individu handicapé, les procédés pouvaient être plus ou moins ségrégatifs. Il y a des ségrégations curatives, mais aussi des ségrégations déviantes et aggravantes.

L'intégration se réalisait uniquement dans l'entreprise par des stages de formation professionnelle liés à la production. Les couples formation/production et qualification/emploi étaient les réponses retenues pour aider à l'intégration (SZTERN 1994, p 54).

Les publics-cibles se multipliaient : les jeunes non qualifiés par tranche d'âge, les parents isolés, en particulier les femmes, les travailleurs âgés, ainsi que les stages qui ont été décrits comme des coquilles vides (GUERIN-PLANTIN, 1999a, p 42).

Le « handicap social », même si la terminologie n'a pas été retenue dans la loi relative aux travailleurs handicapés, concernait un nombre important de personnes qui, dans certains cas

cumulaient le handicap et la pauvreté. Quand il y avait lien avec l'emploi, le handicap était reconnu, quand il était éloigné de l'emploi, la personne ne l'était pas.
« *Ces politiques verticales n'étaient pas conçues pour résorber ces ilots de pauvreté* » (GOGEL D'ALLONDANS, 2003, p 23). Les droits sociaux étaient liés à l'emploi ; hors du statut lié à l'emploi salarié, pas d'identité ni de droits sociaux.
A la différence de « l'asocial » caractérisé par des facteurs culturalistes et de reproduction sociale, ce fut des facteurs individuels et personnels qui décrivaient le handicapé. Mais, il était reconnu par la société qui admettait que sa responsabilité était engagée et qui y répondait par un traitement collectif par des droits illimités, garantis et collectifs déterminés objectivement par des critères précis et codifiés. Le handicapé était une victime et la société se devait de réparer le préjudice.

Pour mieux comprendre les politiques d'insertion actuelle, il est nécessaire d'aller au-delà de la prise en charge par l'Etat de « l'asocial » et du handicapé, et de la victimisation des personnes sans emploi, traitées par des mesures collectives.
Comment est-on passé dans les politiques concernant les sans emploi, d'un traitement collectif à un traitement individuel des difficultés d'insertion ?

1.2. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN CUMUL DE DIFFICULTES (1982-2002)

Sous les pressions multiples de l'augmentation exponentielle du chômage, de l'aggravation de la pauvreté, des indicateurs économiques alarmants, du rejet d'un nombre de plus en plus important de personnes hors de la sphère productive et de la sphère sociétale, le concept d'intégration unidimensionnel par l'emploi et la formation d'adaptation à la production a été remis en cause parce qu'il ne répondait plus au cumul des difficultés.
Le concept d'intégration a été supplanté par celui d'insertion sociale et professionnelle.
Afin de poursuivre la compréhension de l'évolution des concepts liés aux politiques de l'emploi et d'insertion, l'étude se réalise par le passage des représentations sociales du handicapé à celles de l'exclu, comment le traitement économique du chômage a laissé la place au traitement social du chômage, et enfin, à partir de 1998, comment l'accès aux droits s'est renforcé pour les personnes en cumul de difficultés, tout en institutionnalisant les dispositifs d'insertion.

1.2.1. Du handicapé à l'exclu

La crise de l'Etat-providence a accéléré le processus de bouleversement des représentations sociales de la personne en cumul de difficultés dans la société française. Ces représentations ont mis l'accent sur les dimensions multiples de l'exclusion sans remplacer la centralité de celle de l'emploi, et ont placé l'exclu au centre d'un mouvement de solidarité sans précédent.

1.2.1.1. La crise de l'Etat-providence

Aux « Trente glorieuses » ont succédé les « Trente piteuses » (LABBE & ABHERVE, 2005, p 75). Les années fastes, en créant des emplois, ont permis la mobilité professionnelle et sociale, ont accru les ressources nationales ce qui a permis à l'Etat-providence, de redistribuer les fruits de cette richesse, et ainsi ont imprimé dans l'esprit des citoyens les promesses du progrès social.

Ce progrès, mobilisateur et promis à tous, dont la mobilité sociale ascendante a été une des preuves, a cédé le pas au changement. La société devient bloquée (CROZIER, 1970), des pans entiers de l'économie se sont effondrés entrainant le plein emploi dans sa chute.
Le phénomène, associé à la montée de l'individualisme lié en partie à la consommation, a eu comme conséquence, le délitement des solidarités familiales et traditionnelles.
La croissance vertigineuse du chômage qui a commencé en 1967 a marqué une rupture en 1974 (MARCHAND &THELOT, 1997, p 79).

« *Le contrat social des années 60 était fondé sur l'équilibre entre économique et social par l'acceptation d'une certaine hétérogénéité dans la sphère productive. C'est à dire, une coexistence dans la même fonction productrice de travailleurs aux capacités inégales et la présence de petites niches de faibles productions dans l'entreprise* » (ROSANVALLON, 1998, p 116). La cohésion sociale était largement liée à cette sorte d'encadrement social de l'économie. Ce pacte social dans les entreprises entre économie et social a été brisé. L'Etat a dû prendre en charge le chômage de masse en termes de protection sociale en remplacement de ces systèmes productifs variés.
L'ébranlement de l'Etat-providence était, d'une part, d'ordre financier ; à partir de 1970, les dépenses de santé ont progressé au rythme de 7 à 8% par an alors que les recettes en termes de cotisations dues au ralentissement de la croissance, progressaient de 1 à 3%. L'effet ciseau

entre les recettes qui baissaient et les dépenses qui augmentaient, a contribué à la crise financière poursuit ROSANVALLON (1998, p 8). De 1975 à 1985, les prélèvements obligatoires, constitués des impôts et des cotisations sociales, sont passés de 35 à 45% du Produit Intérieur Brut (P.I.B.). D'autre part, l'ébranlement de l'Etat-providence était d'ordre idéologique. En effet, l'Etat-entrepreneur était remis en cause par l'inefficacité des résultats de sa politique sociale, ce qui, entrainait une crise de légitimité.

Le social ne pouvait plus s'appréhender en termes de risque puisque les phénomènes d'exclusion et le chômage de longue durée étaient devenus des états plus stables, qui se prolongent dans la durée. L'Etat-passif-providence qui gérait les situations à risques conjoncturels devait se transformer en Etat-actif-providence enrichi des notions de droit social et de droit à l'insertion. Le risque assurantiel n'était plus possible. La solidarité et l'assistance devaient prendre le relais afin de maintenir la cohésion sociale. L'Etat-providence reposait sur l'idée que les risques étaient également et largement repartis, ce qui, n'était plus le cas. Pierre ROSANVALLON (1998 p 432) a décrit le passage d'une approche collective et circonstancielle des problèmes sociaux à une vision plus déterministe et individuelle.

1.2.1.2. Le passage de l'unidimensionnalité à la multidimensionnalité de l'insertion

La perte d'emploi n'expliquait pas à elle seule le résultat d'enchaînements d'événements, souvent non maîtrisés, d'expériences individuelles qui conduisaient à des situations de fragilisation économique, sociale et familiale (GOGEL D'ALLODANS, 2003, p 36). Les plus touchés par les situations de précarité accentuées par des risques de pauvreté, étaient les chômeurs de longue durée, les jeunes qui « galéraient » d'emplois précaires en périodes de chômage.

PAUGAM (1997) propose une définition dynamique et multidimensionnelle de l'exclusion comme processus de désintégration des rapports à soi et aux autres. Dans le chapitre 2, les concepts de pauvreté, d'exclusion et d'insertion sont approfondis, ce qui permet d'aller plus précisément dans les aspects du cumul de difficultés et de multidimensionnalité de l'exclusion. « *L'insertion ne désigne pas un champ particulier mais plutôt un ensemble d'interventions globales qui différencient les catégories de bénéficiaires* », précise GUYENNOT (1998, p 16). L'insertion est déterminée par les actions qui proposent de régler les difficultés dans les domaines de la santé, du logement, éducatifs, de la formation, de

l'emploi…: dans tous les domaines qui touchent la vie quotidienne dont la sphère professionnelle.

1.2.1.3. De la reconnaissance du handicapé au soutien à l'exclu

L'inadaptation concernait l'individu alors que l'exclusion concerne la société. Le handicap était déterminé par des facteurs endogènes, le handicapé était inadapté pour des raisons personnelles, même si elles étaient indépendantes de sa volonté. L'exclu est exclu par la société, de la société, d'abord salariale, et ensuite d'une façon identitaire.

L'exclu a été soutenu, d'une part, par l'élan de solidarité de la société civile dont COLUCHE, qui a créée les RESTOS DU CŒUR en 1984 peut être un exemple et l'abbé PIERRE qui a réitéré son appel de 1954, en faveur des sans abris, et d'autre part, la solidarité nationale qui s'est substituée à l'assurantiel, lié au salariat, par la création du Revenu Minimum d'Insertion en 1988.
Le handicapé est considéré comme une victime, l'allocation qui lui est versée cherche à réparer un dommage qui permet, en théorie, à la victime, d'obtenir l'annulation de son handicap. Dans le cas de l'exclu, les facteurs endogènes ne sont pas mis en cause, c'est toute la société, tous ses membres qui sont potentiellement victimes ? « *C'est en étant reconnu victime que l'individu continue à être dans la société*» ROSANVALLON, 1999, p 65).

L'élan de générosité de la société française dans les années 80 était initié par la représentation sociale de l'exclusion qui faisait que tout citoyen pouvait être atteint lui ou ses proches par l'exclusion. Ce n'était plus un handicap mais la situation, par rapport à la société à un moment donné, qui était victimisée.
La réponse à la problématique de l'exclusion n'est pas réparatrice puisque les situations ne se réparent pas, mais correctrice parce que la réponse doit corriger les inégalités de chacun par rapport aux propres dimensions de ses difficultés ; ce devait être le rôle de l'Etat-providence.

1.2.2. Du traitement économique du chômage au traitement social du chômage

Afin de répondre au défi de l'exclusion, les gouvernements successifs, de 1982 à 1997, avec des ajustements conjoncturels, ont mis en œuvre des politiques qui se voulaient innovantes. Les politiques d'insertion sont devenues horizontales ou transversales ; elles ont débuté en

1982 pour les jeunes, puis en 1988 pour les adultes. Les politiques d'insertion ont bousculé les politiques de l'emploi et du social établies. Cette évolution entre le traitement économique du chômage dans l'entreprise et le traitement social du chômage « ailleurs » s'est imposée pendant les 20 années entre 1982 à 2002.

Premièrement, en transformant les politiques verticales, en faveur d'un public cible, en politiques horizontales ou traversables qui traitent les situations globales ; deuxièmement, les premiers concernés ont été les jeunes qui avaient fait connaître plus rapidement par voies (et voix) médiatiques leurs difficultés d'entrée dans la vie active ; troisièmement, les conséquences de la nouvelle pauvreté a obligé la mise en œuvre de politiques d'insertion en faveur des personne en cumul de difficultés ; quatrièmement, la durée du chômage s'est additionné à sa progression, les chômeurs ont dû être catégorisés entre les « vrais » et les « faux » chômeurs de longue durée, enfin et cinquièmement, la création d'un système de production d'emplois intermédiaires ; l'insertion par l'activité économique s'est mise à produire des emplois pour leurs valeurs autres qu'économiques. Ces cinq éléments qui construisent le traitement social du chômage, a évolué en parallèle pour certains et chronologiquement pour d'autres.

1.2.2.1. Des politiques verticales aux politiques horizontales

Avant 1982, les politiques dites « classiques » représentaient les pratiques des politiques verticales au profit d'individus délinquants, marginaux, travailleurs indépendants dit « public cible » parce que facilement identifiables par des critères précis et objectifs. Les politiques avaient pout but d'intégrer ou de réintégrer, selon le cas, l'individu dans la société, via exclusivement une insertion professionnelle vers l'emploi et dans l'entreprise.

Pour leurs instigateurs, ces politiques verticales étaient pensées dans une logique conjoncturelle ; elles correspondaient au traitement d'un problème spécifique, identifié et unique : le chômage, la raréfaction de l'emploi. Ces politiques devaient catégoriser les individus dans une réalité sociale réunie par un problème similaire. Elles protégeaient des risques précis (BORGETTO & LAFORE, 2002, p 423).

Les politiques transversales ou horizontales désignent un ensemble de dispositifs de 1982 à 1983, avant l'acte I de la décentralisation. Elles s'organisent autour de deux principes qui sont, d'une part, un principe intersectoriel, c'est-à-dire que les politiques concernent plusieurs secteurs, plusieurs domaines de difficultés de l'individu, et d'autre part, le principe de gestion

territoriale (AUTES, 2004a p 126). Ces politiques sont abordées en fonction du cumul des difficultés que rencontrent une hétérogénéité de personnes qui sont en déficit de biens ou de prestations qui sont indispensables pour leur assurer à chacun une place dans la collectivité. Elles se caractérisent sur la mise en œuvre de l'accès aux droits au profit de personnes ne pouvant pas, par leurs ressources propres, accéder aux droits communs.

Le début des années 80 a été fécond en rapports nécessités par des évènements médiatiquement importants : la flambée de la violence aux Minguettes, un quartier lyonnais en 1980, en est le symbole.
Ces trois rapports concernaient : la ville avec le rapport DUBEDOUT « *Ensemble construire la ville* » ; la délinquance avec le rapport BONNEMAISON « *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité* » et le rapport SCHWARTZ « *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* ». Dans ces rapports, et c'était là que se cachait la nouveauté, l'emploi n'était plus le seul élément, la seule dimension à devoir faire l'objet de l'attention de l'insertion, mais la globalité de la prise en charge de la personne devait se faire sur l'ensemble des dimensions composant la vie quotidienne : le logement, la santé, les loisirs, le sport, l'éducatif… : les difficultés de la vie en société.
Jacques DONZELOT, repris par Claudel GUYENNOT (1998, p 23) précise que les politiques transversales se caractérisent par trois règles, d'une part, par un social de rattrapage par rapport au social classique qui n'atteint plus son objectif, d'autre part, par l'introduction de la notion de contrainte, et enfin, par l'implication contractuelle.

1.2.2.2. Les jeunes exclus : les premiers expérimentateurs de l'insertion sociale et professionnelle

Les jeunes étaient les premiers touchés par le chômage et par les formes d'emplois précaires. Le marché de l'emploi leur demandait de choisir entre l'entrée dans la vie active et le deuil de leurs aspirations. Ceux qui refusaient le travail pour le travail, préféraient l'épanouissement personnel. La responsabilité de la société était engagée à les intéresser au travail. La politique d'insertion des jeunes a été inspirée par le rapport SCHWARTZ, initiant une approche innovante qui s'est concrétisée sur les territoires.

La problématique des jeunes était l'entrée dans la vie active au détriment du deuil de leurs aspirations. Cette problématique d'insertion des jeunes différait de celle des adultes

puisque ce n'était pas la pauvreté, bien que très importante, qui était l'essentiel de leurs difficultés, mais l'insertion : c'est la rentrée dans la vie active qui était prioritaire et qui posait un problème à la société vis-à-vis de ses jeunes.

Effectivement le jeune du début des années 80 rencontrait des difficultés à s'installer dans la vie ce qui signifie qu'il peinait à fonder une famille, à trouver son premier emploi et en particulier un emploi stable et rémunérateur, à trouver un logement. L'entrée dans le monde des adultes lui était retardée ou pire interdite. Selon le milieu social, les études, la qualification professionnelle, ces situations variaient et étaient plus ou moins prégnantes.

Dans les années 70, le marché du travail permettait de penser les conditions de travail, toutes aussi importantes que de trouver un travail (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 20 p). Le souci de l'intégration passait par les possibilités de promotion sociale et professionnelle et l'amélioration des conditions de vie.

Les aspirations à de bonnes conditions de travail et de vie dans le choix du travail et de l'entreprise, se sont fermées ou réduites fortement pour certains jeunes. L'idée s'est répandue que les jeunes avaient des attitudes de fuite du travail, de refus de travail. Les évènements estudiantins de mai 1968 ont accentué ce ressenti. Les études, en particulier celles d'Alain COTTEREAU (1979), montraient que les emplois qualifiés diminuaient pour les jeunes, ce qui les rendait plus exigeants.

L'écart entre les aspirations des jeunes vis-à-vis du travail et la qualité des emplois proposés remettait en cause les effets du progrès qui étaient censés aller dans ce sens. *« Les jeunes paraissent en décalage. Ils sont plus sensibles à la qualité des relations qu'ils auront au sein du monde du travail, dans les entreprises, qu'aux conditions objectives du travail opérationnel*» précise COTTEREAU. Les jeunes n'étaient pas contre le travail, ils le sacralisaient. Le refus était plus du domaine du refus de la domination et de celui du destin. Quitte à se couler dans le moule identitaire des travailleurs autant retarder l'échéance puisque la perspective n'enchantait pas.

Dans les rapports officiels, en particulier celui d'Olivier GALLAND (1981), la marginalisation des jeunes était décrite en termes récurrents et associée à l'instinct de fuite des jeunes pour le travail. Mais pour les jeunes le problème dominant, était le deuil des aspirations qui décrit le décalage entre les prétentions fondées par le niveau de formation et de diplôme, et la réalité des emplois offerts. « *Les jeunes n'ont plus une représentation du travail*

comme devoir mais celle-ci s'oriente plus vers un travail comme source d'épanouissement personnel » (LABBE, 2005, p 76).
Cette appréhension du sens du travail se passait après une période de croissance symbolisée par le cercle vertueux. Elle se heurtait à la nouvelle réalité du marché du travail. Les jeunes étaient, en quelque sorte, en décalage entre leurs aspirations construites sur des facilités d'accès à l'emploi en temps de croissance favorable et la réalité de la pénurie où l'emploi se raréfiait, où le chômage progressait, où la croissance stagnait.

C'est donc le rapport de Bertrand SCHWARTZ qui fut le fondement des politiques d'insertion des jeunes mais aussi, d'une certaine façon, des adultes.

Le changement de représentations passait du refus du travail à la responsabilité de la société. Selon GUERIN-PLANTIN (1999, p 50), ce rapport a pris à contre-pied la représentation sociale du jeune caractérisée par l'oisiveté et la paresse par rapport au travail. Il présentait une nouvelle représentation positive dans laquelle c'était la société qui se devait d'être accueillante pour ces jeunes qui ne demandaient qu'à s'insérer socialement et professionnellement.
Le gouvernement MAUROY, premier ministre d'un nouveau gouvernement sorti de l'élection présidentielle de 1981, a positionné l'insertion des jeunes comme une priorité. Bertrand SCHWARTZ a été sollicité pour une étude de la situation des jeunes qui devait aboutir à des propositions. Son rapport (SCHWARTZ, 1982) a étudié l'ensemble des aspects de cette innovation : la formation, le service militaire, l'accès des jeunes à la vie sociale et économique, sans oublier le temps libre, le logement, la santé, la justice, les médias et la solidarité nationale. Le problème politique de l'entrée dans la vie active des jeunes était étudié dans cet ensemble qui plaçait le chômage comme élément essentiel du problème.
Le rapport a positionné les jeunes en victimes de la société : victimes d'un avenir sans perspective voués à la désespérance, victimes de l'école dont les orientations, pour ceux qui étaient en difficultés, avaient été mauvaises et forcées, victimes du marché du travail qui traitait les jeunes plus mal que les adultes en leur proposant des emplois précaires et dégradants. Ce n'était plus des jeunes marginaux oisifs mais des jeunes maltraités par la société qui les utilisait comme variable d'ajustement du marché du travail.

Bertrand SCHWARTZ affirmait que la jeunesse était active et positive ; ce qui était pris pour de la marginalité était le reflet d'une volonté de changement portée par de nouvelles valeurs,

une autre culture d'ouverture et de liberté. La rupture proposait une représentation de la jeunesse positive qu'elle affirmait comme l'avenir de la société. Celle-ci était contraire à celle de la jeunesse responsable de ce qui lui arrivait. Les jeunes étaient capables de prendre leur destin en main à la condition de cesser de les en empêcher. Le message était clair, les jeunes devaient trouver et créer leur place dans la société. Le problème de chômage était englobé dans la question de la culture.

Cette rupture de représentation ne reposait uniquement que sur la conviction de son auteur, il n'apportait aucun élément d'étude démontrant son argumentation. Du reste, le rapport a oublié, sans doute pour corroborer ses déclarations, les questions de l'alcool et le toxicomanie (SCHWARTZ, 1982, p 108).
La société, par des mesures de discriminations positives, devait devenir plus accueillante, en particulier les entreprises et l'école dont les jeunes avaient été victimes.

Les perspectives mises en avant dans le rapport SCHWARTZ concernaient cinq axes qui s'articulaient autour du jeune (LABBE, 2005, p 123-129). Ils sont toujours actuels dans les politiques en faveur des jeunes.
L'approche globale du jeune permet d'intégrer les objectifs les plus larges, la mise en jeu économique et globale des jeunes. Le jeune est un sujet insécable. Les besoins du jeune étant interdépendants et multiples, la réponse doit être multidirectionnelle. Il convient de réétudier le problème dans leurs interactions afin de coordonner les réponses dans le cadre de l'intervention. Cette globalité d'approche doit permettre au jeune de s'adapter en permanence aux changements et aux bouleversements de la société.

Le jeune n'est pas un problème, mais une ressource, un atout. « *les jeunes ne veulent plus que leur identité ne soit reconnue que sur la base de quelques performances, mais attendent une reconnaissance avant leurs performances pour ce qu'ils sont être respectés pour eux même* » (ZOLL, 1992, p 162). Cette confiance réciproque est souvent inaccessible avec la rationalité cynique des entretiens où le diagnostic est réalisé souvent sur des déficits et sur une certaine employabilité. Les préjugés peuvent rapidement devenir défavorables au premier accroc avec des perspectives d'échec.

Le projet remplace le progrès. L'ascenseur social ne fonctionne plus ; le projet d'insertion est le fil conducteur de l'accompagnement. Le projet construit l'incertitude puisque la

reproduction ne suffit plus. Le projet construit l'avenir par impossibilité de reproduction de l'existence. Le projet semble résoudre tous les problèmes et devenir l'essentiel de l'action alors qu'il n'est qu'un moyen au service du contenu. Le projet devient plus important dans sa forme à ce qu'il est censé mettre en œuvre : l'expression des choix personnels. Le projet est à utiliser avec circonspection puisqu'il peut paraître absurde d'obliger une personne en difficulté à construire un projet puisque c'est justement puisqu'elle n'en a pas qu'elle est en difficulté.

La territorialisation de l'insertion du jeune est essentielle et innovante dans la mise en place des politiques d'insertion pour les jeunes. En effet, le cadre de la loi, en matière d'insertion, est national, mais le contenu est construit au niveau d'un territoire, le plus près possible de la réalité socioéconomique. La notion de bassin d'emploi est retenue dans la charte du 12 décembre 1990 des missions locales. L'offre d'insertion ne peut que se décliner au niveau local en prenant en compte les spécificités du territoire.

Le partenariat et les ressources locales sont aussi liés à la territorialisation de l'insertion des jeunes. Effectivement, l'offre d'insertion locale s'appuie sur les ressources du territoire. Proximité et ressources locales sont les deux éléments indispensables à la prise en considération globale de la problématique du jeune. Afin de répondre aux attentes des jeunes, il faut accueillir mais aussi mobiliser les ressources locales. Le partenariat s'appuie sur les institutions, car les jeunes peuvent dépendre, dans leur cumul de difficultés de plusieurs institutions, des acteurs locaux en matière de logement, de formation, d'emploi, des associations caritatives dans le domaine de l'hébergement d'urgence et/ou social, et des besoins alimentaires.

Des deux concepts du rapport de Bertrand SCHWARTZ, «L'insertion professionnelle » et « l'insertion sociale», ont découlé des dispositifs qui ont été mis en place dans le souci d'articuler les dimensions de la formation et de la socialisation (NICOLE-DRANCOURT & ROULLEAU-BERGER, 2001, p 114). Le dispositif « jeunes » se situe sur les territoires autour d'une part, les Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation (P.A.I.O.) qui ont vocation à couvrir l'ensemble du territoire français sur l'initiative de l'Etat, et d'autre part, les Missions Locales qui s'intègrent plus dans les quartiers, à l'initiative des élus locaux qui tentent de répondre à la réalité des problèmes.

1.2.2.3. Le Revenu Minimum d'Insertion : le dispositif phare des politiques d'insertion en faveur des personnes en cumul de difficultés

La problématique des adultes en matière d'insertion n'était pas identique à celle des jeunes. Les jeunes des années 80 peinaient à rentrer dans la vie active par une activité professionnelle qui prenait de plus en plus de temps dans le meilleur des cas, et ne se réalisait que par des emplois précaires dans le pire des cas.
Concernant la problématique des adultes, l'entrée dans la vie active a été réalisée, même si elle a été retardée, ce qui leur ont permis d'acquérir des expériences en matière d'emploi, mais aussi de chômage. Mais à la massification de chômage, à l'allongement de sa durée, s'est ajoutée la pauvreté monétaire, due à l'évolution de l'utilisation des emplois précaires et du temps partiel, et aussi, à la pauvreté sociétale induite par la perte du statut intégrateur de salarié.

Dans quel contexte les politiques d'insertion pour les personnes en cumul de difficultés ont émergé ? Répondre à ce nouveau phénomène de pauvreté monétaire, sociétale et de pauvreté laborieuse, constitue la première étape, suivie par l'étude du dispositif « Phare » des politiques d'insertion des adultes : le Revenu Minimum d'Insertion qui a concrétisé la nouvelle approche d'insertion par rapport à une approche, soit sociale, soit économique des problématiques des personnes en cumul de difficultés.

L'émergence des politiques d'insertion des adultes est précisée sur trois points importants qui permettent de saisir comment le dispositif R.M.I. a pu voir le jour en décembre 1988 : premièrement, la problématique spécifique des adultes, deuxièmement, la représentation qu'a la société des exclus, et troisièmement, les expériences qui ont précédé à la création du R.M.I..

La problématique spécifique des adultes en cumul de difficultés a commencé à prendre forme dans le rapport OHEIX (1981) qui innovait en précisant que les individus et leurs familles étaient pauvres, pas seulement d'argent, mais aussi de leur éducation, de leur emploi, de leur logement, de leur santé.
L'unidimensionnalité de la pauvreté pour ceux qui étaient sans emploi passait par l'allocation spécifique liée au chômage d'où une forme de désarroi perçue par l'action publique pour répondre aux difficultés multiples apparues. Le traitement de la pauvreté ne rentrait plus dans

le travail social habituel puisque, seule la dimension de l'emploi était prise en compte dans le traitement de l'unique problème, celui de l'emploi. Les formes précaires de travail, l'évolution de l'organisation du travail, les périodes de chômage qui s'allongeaient et se succédaient, la baisse des indemnités de chômage ont trouvé une place importante dans l'analyse des causes de la pauvreté. Mais la politique de l'emploi n'avait pas vocation à résoudre le problème de pauvreté qui s'identifiait à un cumul de difficultés pour les individus et leurs familles.

Joseph WRESINSKI, fondateur d'A.T.D. Quart monde, association caritative confessionnelle, en 1983, défendait l'idée que le sous-prolétariat était la terre d'accueil des travailleurs paupérisés. L'exclusion englobait de nouvelles victimes de la société. Cette exclusion caractérisait la pauvreté des pays riches pour désigner l'inégalité sociale dans une société d'abondance et de croissance.

Contrairement à l'inadaptation qui est imputable aux facteurs endogènes de l'individu, l'exclusion met l'accent sur un processus qui affecte le sujet de l'extérieur (AUTES, 2004, p 165). L'imputation de la responsabilité de l'exclusion devient externe et collective.

Serge PAUGAM (2005, p 178) indique que la pauvreté est ressentie par la société comme une chute, le pauvre est déclassé de son statut social. Ce sentiment est décuplé par la crainte de l'exclusion. Tout le monde peut être personnellement menacé et donc devenir un exclu.

Cette représentation que tout individu peut être exclu ne correspond pas à la réalité. GUYENNOT (1998, p 53) indique que malgré l'hétérogénéité du public de l'insertion qui met en avant les handicaps et les difficultés précises, il ne faut pas oublier le fait que, ces catégories de personnes sont aussi des constructions sociales. Ces catégories sont celles qui ont le plus souffert des mutations du système productif, et par là même, plus exposées aux risques d'exclusion. Les ouvriers payent un lourd tribut en subissant une baisse de leurs effectifs sensibles en passant de 7 781 000 en 1974 à 6 225 000 en 1989, puis 5 842 000 en 1997. Les agents, d'origine populaire, parmi ceux qui n'ont pas la possibilité de stabiliser leur emploi, sont les plus touchés par le risque d'exposition au chômage.

La société a eu une représentation bienveillante de l'exclusion et des exclus qui ont été soutenus par elle. En effet dès les années 90, plusieurs sondages rappelés par Serge PAUGAM (2005, p 181) confirmaient l'idée que tout individu pouvait devenir un jour, selon les circonstances, un exclu. De 53% en 1993 qui répondaient oui à cette affirmation, le chiffre progressait à 57% en 1998 !

Cette appréhension de la crainte d'être exclu renforçait une société duale : d'un côté, ceux qui gagnaient et qui étaient à l'abri, et de l'autre, ceux qui perdaient et qui pouvaient être fragilisés

rapidement. La crainte était plus étendue chez les ouvriers et employés, mais n'était pas absente chez les cadres et les professions intermédiaires. Ce sentiment d'insécurité sociale s'est transformé en un élan de solidarité. La société civile, mais aussi des artistes, des notoriétés ont enclenché des actions pour lutter contre la pauvreté. L'exclusion était devenue multidimensionnelle : aider à retrouver un emploi ne suffisait plus dans une conjoncture difficile, il fallait aider à se nourrir, à se loger, à reprendre une place dans la société…

Des expériences à initiative locale allaient tenter d'articuler l'emploi et la réduction de la pauvreté afin de lutter contre l'exclusion de personnes de plus en plus nombreuses. Ces expériences ne se réalisaient pas sans débat sur les logiques et les principes d'insertion. Ces actions devaient concilier deux exigences contradictoires : assurer la survie des plus pauvres dans des conditions décentes, et en même temps, les encourager à entreprendre eux-mêmes les actions nécessaires pour cesser d'être assistés (PAUGAM, 2002, p 82).
D'un côté les pauvres méritent, dans une démocratie, des droits économiques et sociaux pour s'affranchir de la dépendance à la société, et d'un autre côté, l'assistance sans contre partie devait aboutir au risque de renoncement à l'effort et aux initiatives personnelles.
L'emploi ne jouant plus son rôle d'intégrateur pour une partie de plus en plus croissante de la population, l'enjeu des institutions était de lutter contre la pauvreté et de créer du lien social tout en garantissant des ressources. Les premières initiatives provenaient des communes et des départements par la création d'une allocation différentielle, par rapport à un plafond fixé, octroyée en contre partie de travaux d'utilité collective (PAUGAM, 2002, p 76). Ces compléments locaux de ressources avaient une logique différente de l'assistance traditionnelle. L'objectif pour les bénéficiaires était de retrouver une dignité par le travail et par leurs efforts. Ces nouvelles solidarités étaient caractérisées par le principe d'une sorte de contrepartie à l'assistance que ces nouvelles instances ont exprimé.

Les politiques d'insertion de personnes en cumul de difficultés ont émergé parce que les conditions de vie des personnes privées d'emploi se sont dégradées, ce qui a contribué au déclassement social d'autant plus dramatique qu'il devenait durable.
La société a identifié l'exclu par une représentation sociale bienveillante à son égard et a tenté d'imaginer des solutions alliant l'assistance monétaire avec le travail intégrateur.

Afin de cerner l'ensemble des aspects du dispositif R.M.I. comme outil essentiel de la politique d'insertion des adultes comme réponse au phénomène d'exclusion, cinq étapes sont

nécessaires : l'instauration du R.M.I., ses principes conceptuels, ses apports par rapport aux social « classique », son organisation, en particulier, départementale, les limites du dispositif qui, très rapidement, sont apparues et mises en exergue par les chercheurs et les professionnels et enfin ses conséquences sur les pratiques du social et sur la société.
Le dispositif R.M.I., créé le 1er décembre 1988, a été le résultat d'une prise de conscience de la société civile du phénomène nouveau de « Pauvreté et Précarité ». Le R.M.I., réponse politique à un problème sociétal, s'est inspiré de la réflexion permise par les expériences locales et s'est structuré autour d'un certain nombre de principes.

L'instauration du R.M.I. a été permise grâce à des étapes constructives du projet. Ces étapes ont été possibles par la capacité juridique que la décentralisation de 1982-1983 a institué, par l'identification du phénomène et par son traitement politique.

Les lois de décentralisation entre 1982 et 1983 qui ont été qualifiées d'Acte I de la décentralisation par rapport à l'acte II qui a débuté en 2003, ont fixé la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et locales, dans le cas qui nous intéresse, du Conseil Général qui a eu la responsabilité des prestations sociales qui sortaient du domaine de l'Etat : l'aide médicale gratuite, l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées, la lutte contre les fléaux sociaux, les vaccinations, la protection maternelle et infantile… Cette loi a inscrit le Conseil Général dans des compétences sociales et de proximité dont l'expérience du traitement en 1988 lui a permis logiquement d'avoir la co-responsabilité du versant « Insertion du R.M.I. ».

Concernant l'identification du phénomène de l'exclusion, deux étapes en particulier, sont à mettre en évidence : en 1984, la grande médiatisation (AUTES, 2004a, p 121) du phénomène de pauvreté et le rapport de Joseph WRESINSKY en 1987, fondateur d'A.T.D. Quart monde.
L'année 1984 a correspondu à une grande médiatisation de la pauvreté et des nouveaux pauvres. Deux hebdomadaires titraient sur « *Les nouveaux pauvres* » (Le Nouvel Observateur du 12 au 18 octobre 1984) et sur « *Qui a peur des pauvres* ? » (L'Express du 26 octobre 1984). Selon les journaux, l'accent a été mis sur l'image de la pauvreté et le travail des associations caritatives. Les autres insistaient sur les risques de chacun d'être concerné par l'intermédiaire de ses proches. La pauvreté peut tous nous toucher !
L'Abbé PIERRE, près de 30 ans après son premier appel à la charité en faveur des mal logés du 1er février 1954, a lancé un second appel pour réveiller les consciences. COLUCHE,

l'humoriste, réunit en 1984 autour de la création des « RESTOS du CŒUR », une association caritative de distribution alimentaire un nombre impressionnant de bénévoles. Ces personnalités sont devenues rapidement les figures emblématiques de la mobilisation citoyenne et de la prise de conscience de cette pauvreté qui devenait un phénomène de société.

En 1987, Joseph WRESINSKY a présenté au Conseil Economique et Social un rapport intitulé « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* » dans lequel la pauvreté était décrite comme un processus qui allait de la pauvreté à la précarité pour aboutir à la grande précarité. La pauvreté n'est pas uniquement monétaire. Elle englobe les dimensions des conditions de vie telles que l'habitat, la santé, l'isolement social… sans oublier la subjectivité de la conscience d'être pauvre.

Ce rapport s'inscrivait dans une logique sociale qui positionnait le phénomène de précarité comme une question de droits de l'homme et non plus dépendant de caractéristiques individuelles. Il détachait la responsabilité individuelle en l'imputant à la société d'où une responsabilité de l'Etat dans la réduction du phénomène. Ainsi, le phénomène de pauvreté était attaché à la notion de solidarité nationale. D'autre part, le rapport indiquait les voies à suivre : l'allocation différentielle qui prenait en compte les revenus du foyer, un contrat projet d'insertion et un traitement au niveau local.

Le traitement politique a pris forme par l'intervention du Président François MITTERRAND qui a demandé à Michel ROCARD, alors Premier Ministre, de réaliser sa promesse électorale de candidat à la Présidence de la République de 1988. Le R.M.I. entrait dans le champ de la politique sociale le 1er décembre 1988 ; son innovation était l'institution de droits et de devoirs pour le bénéficiaire et pour la collectivité.

CASTEL (2002, p 676) met en opposition l'intégration : les politiques sociales qui recherchent l'homogénéité de la société par l'accès à tous aux services publics et à l'instruction, et l'insertion : les politiques sociales qui obéissent à une logique de « discrimination positive » qui remettraient à niveau par rapport à l'intégration accomplie. C'est l'apparition du nouveau profil de la « population à problèmes » qui, selon lui, a fait émerger la notion de l'insertion qui se caractérise par des politiques d'insertion, dont le R.M.I., qui a impliqué de nouvelles pratiques, initiées par de nouveaux principes.

Les principes du R.M.I. ont innové par la réciprocité des droits et des devoirs entre le bénéficiaire et la collectivité. ROSANVALLON (2002, p 178-181) décrit les droits et les obligations liés au R.M.I. comme « *des obligations positives* ».

Le R.M.I. est en premier lieu, un droit à une allocation différentielle conditionnée uniquement aux revenus, ce qui signifie que le montant du R.M.I. est la différence entre les revenus du foyer et le montant maximal du R.M.I. en tant que minima social. En second lieu, le contrat d'insertion instaure une obligation, pour le bénéficiaire et ses ayants-droit, de se situer dans une démarche d'insertion. Le contrat d'insertion entre le bénéficiaire et le Président de la Commission Locale d'Insertion indique le projet d'action dans lequel s'engage le bénéficiaire du R.M.I.. L'article 13-4 de la loi du R.M.I. précise que ce contrat est obligatoire dans les 3 mois de l'obtention du R.M.I..

L'implication réciproque du bénéficiaire et de la collectivité est évidente puisqu'il doit être acteur de son insertion qui va bien au-delà du droit à la subsistance, et de son côté, la collectivité doit proposer une offre d'insertion adaptée, et donc, individualisée. ROSANVALLON (2002) va plus loin en considérant que cette obligation participe à un moment de socialisation et un mouvement de construction sociale.

AUTES (2004a) décrit l'allocation du R.M.I. « *Comme un moyen et non comme une fin, laquelle est bien l'insertion du bénéficiaire.* ». L'auteur pense que l'allocation de R.M.I., malgré l'obligation du contrat d'insertion, n'est pas une contrepartie à l'assistance. L'insertion est donc un droit à l'insertion qui implique et engage la collectivité. La contractualisation en contre partie de l'allocation tente de réaliser le passage de l'assistance en matière sociale à l'accompagnement individuel impliquant des responsabilités réciproques dans l'insertion. Le législateur n'a pas souhaité inscrire le terme de contrepartie dans sa loi. Le fait que le contrat d'insertion soit obligatoire dans les trois mois, peut permettre de formaliser ce R.M.I. comme un droit à durée déterminée, le temps de la durée du contrat d'insertion, ou la période de trois mois au début de l'obtention, mais devient un droit conditionnel pour le renouvellement.

Le bénéficiaire du R.M.I. a le droit d'ouvrir des droits pendant trois mois, mais ensuite ce droit est conditionné par la réalisation et la formalisation du contrat d'insertion.

La co-responsabilité de l'insertion par l'Etat et le Conseil Général a inscrit la politique d'insertion à l'échelon départemental dans un souci de résolution du phénomène de pauvreté par une réponse de proximité. Le principe de co-gestion de l'insertion lié au R.M.I. a innové dans la mesure où la politique départementale d'insertion est, dans ce cadre, négociée dans et

par les instances ad hoc. La transversalité des réponses induisait une transversalité des institutions et services concernés dans l'action d'insertion.
Le dispositif R.M.I. s'appuie sur des principes novateurs en 1988 parce que l'allocation différentielle est un droit à l'insertion et un devoir pour la collectivité de proposer une offre d'insertion adaptée. Le contrat d'insertion, dans l'idéal, crée des devoirs respectifs dans une logique d'accompagnement individuel par une prise en compte des ressources de proximité et par une organisation départementale cogérée par l'Etat et le conseil général.

Les apports du R.M.I. ont été recensés dès les premières évaluations du dispositif R.M.I., qui avaient été prévues par la loi après cinq années de fonctionnement. Les évaluations ont donné lieu à de nombreux commentaires qui, tout en reconnaissant les insuffisances de l'insertion, ont reconnu les apports indéniables du R.M.I., à savoir, la connaissance du public, la pertinence de la réponse mieux adaptée à la nouvelle pauvreté, la gestion de proximité et la création d'un nouveau droit : à l'insertion.
Concernant la connaissance du public, Bertrand FRAGONARD, délégué interministériel au R.M.I. en 1992, évoquait comme apport du R.M.I., 4 grandes révolutions : la transformation du système social, c'est à dire, le passage d'un système d'action sociale verticale à un système d'intervention sociale transversale, la mobilisation financière qui s'est concrétisée par l'apport financier des départements dans la gestion du volet « insertion », la mobilisation des institutions dans le cadre de la cogestion et du partenariat avec les acteurs locaux de l'insertion.
Dans le paragraphe suivant, c'est uniquement sur l'effet révélateur du volume et les caractéristiques de cette population que l'accent est mis ; les autres sujets sont transversaux et abordés tout au long de l'étude concernant le R.M.I..
Une population qui ne disposait d'aucun revenu régulier, sans couverture de santé, ni accès au logement, qui demandait à aller au-delà de l'intervention sociale ponctuelle, était concernée par le R.M.I.. Cette population était inconnue des services sociaux et nécessitait un traitement global afin d'améliorer les conditions de vie (santé, logement, transport formation, emploi…).
La connaissance de la nouvelle population de pauvres rejoint la définition qu'utilisait Georg SIMMEL (1998) : c'est l'assistance donnée à une personne par la collectivité qui détermine le statut de pauvre par la dépendance avec celle-ci. Donner le statut de pauvre pour une société, c'est lui permettre de répertorier la population, mais aussi de la contrôler.
Le dispositif R.M.I. a permis de compter les nouveaux pauvres et de mesurer l'ampleur du phénomène, tout en contrôlant leur insertion.

PAUGAM (1997, p 189) a utilisé les premières statistiques (DIRMI 1989) pour faire le point sur la typologie du public R.M.I.. Il a constaté que le nombre d'allocataires était de 400.000, qu'ils étaient pour 76% sans conjoint et sans enfant à 64%, d'un niveau de formation faible puisque 70% d'entre eux étaient du niveau du certificat d'études primaires. 80% étaient sans emploi et 50% n'avaient exercé aucune activité depuis 3 ans. L'âge variait de 25 à 65 ans, pour une moyenne de 37 ans. CASTEL & LAE (1997 p 17) ont repris les mêmes statistiques et ont proposé une typologie : « *La trentaine, célibataire, inactif…, une frange de la population qui cumule tous les handicaps sociaux, culturels et économiques et qui se trouve à la fois hors travail et isolée socialement* ».

Le R.M.I. catégorise ses bénéficiaires par une approche de la connaissance de leur situation de fragilité plutôt que par celle de leur statut, ce qui permet de passer d'un modèle « Monocratique » (GUYENNOT, 1998 p 27) dans lequel l'Etat définit la norme comme pour le handicap, à un modèle « Polyarchique » où le cadre est défini, mais dont le contenu est mis en œuvre dans le cadre d'une régulation conjointe : l'ayant-droit devient actif, acteur de son insertion. La catégorisation est définie a posteriori, c'est à dire, après l'analyse de la situation ou plus exactement, la catégorisation est réalisée à partir des statistiques du contenu du projet d'insertion négocié et décrit dans le contrat d'insertion. Ce qui correspond à l'inverse d'une catégorisation a priori comme dans l'intégration du handicapé, où ce sont, les caractéristiques de l'individu qui le catégorisent.

La Direction de la Recherche et des Etudes de l'Evaluation et de la Statistique (DREES,) (ANGUIS Marie, CHANUT Jean-Marie, GILLES Christelle, 2003) publie quelques chiffres : le RMI représente 30% des minima sociaux, soit 950693 foyers allocataires. CAZIN Sophie, DONNE Stéphane, ANGUIS Marie & GILLES Christelle (2004) de la DREES indiquent, que le nombre d'allocataires a dépassé 1,1 million ; qu'après l'augmentation de 2002 de 1,6%, le pourcentage de 2003 progresse de 4,9% ; que les entrées touchent les moins de 30 ans et que les plus de 50 ans augmentent de +5,2%. Actualités Sociales Hebdomadaires (ASH) Magazine de janvier/février 2004, précise que les allocataires du R.M.I. représentent 3,1% de l'ensemble de la population métropolitaine (19% dans les Départements d'Outre Mer). Ce sont, à 60%, des personnes seules.

La connaissance du public a permis d'adapter les réponses en matière d'offre d'insertion même si, cette offre est restée notoirement insuffisante. Une réponse mieux adaptée à la nouvelle pauvreté est un argument en faveur du dispositif R.M.I.. Effectivement, des associations caritatives aux associations d'insertion, des spécialistes aux politiques ont confirmé les apports indéniables du R.M.I. comme réponse au phénomène de pauvreté et précarité.

SEILLIER (2003) précise dans son rapport que le R.M.I. répondait à un besoin incontournable dans le dispositif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. JOINT-LAMBERT(1998), définit l'apport du R.M.I. comme un réel progrès qui a permis à des situations intolérables de l'être moins.

La création d'un nouveau droit est défendue par de nombreux auteurs enthousiastes. Jacques DONZELOT (1991, p 16+) définit le R.M.I. comme « un social du 3ème type » ou « un nouveau social » qui se caractérise par des liens nouveaux entre les pauvres et la précarité et la réponse de Bertrand SCHWARTZ par l'insertion professionnelle. Claudel GUYENNOT (1998, p 15) rappelle que le R.M.I. procure le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, ce que la Révolution Française avait institué comme droits. Pour Robert LAFORE (1997), ce droit à l'insertion constitue un droit, un accès aux dispositifs techniques d'insertion dans le cadre d'un processus qui s'inscrit dans la durée. Contrairement à l'aide sociale ponctuelle, l'insertion s'inscrit dans le temps pour recoudre du tissu social fragilisé. Le droit du R.M.I. (ROSANVALLON, 1998) repose sur le contrat d'insertion réalisé par un double engagement : celui du bénéficiaire à participer aux actions d'insertion et celui de la collectivité à lui fournir les actions d'insertion pendant la durée du contrat d'insertion. Le droit à l'insertion défini par le R.M.I. voit dans les conditions d'initiatives individuelles le seul moyen de sortir de la marginalité professionnelle (EBERSOLD, 2001, p 43).
Ces prises de positions qui pourraient être multipliées reflètent l'ensemble des opinions en ce qui concerne le R.M.I. dans son versant « Allocation » en tant que minima social qui diminue, atténue la pauvreté monétaire des bénéficiaires. La même unanimité se reforme pour dénoncer les insuffisances du volet « Insertion » du R.M.I. sujet qui sera traité plus loin.

L'organisation départementale avant 2004 était caractérisée par la cogestion de l'insertion par l'Etat et le conseil général. La loi du 1er décembre 1988 attribuait l'entière responsabilité quant à l'allocation à l'Etat, mais imposait la cogestion entre l'Etat et le conseil général, quant à l'insertion. D'où une architecture départementale du dispositif conservée jusque fin 2003.
L'échelon départemental est constitué de Commissions Locales d'Insertion (C.L.I.) qui correspondent approximativement aux bassins d'emploi, mais couvrent l'ensemble du département. Les orientations de la politique d'insertion sont déterminées au niveau départemental dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion (P.D.I.).

Le législateur a voulu mettre en présence un certain nombre d'acteurs de l'insertion sociale et professionnelle de proximité afin de réunir des compétences multiples et les inciter à travailler ensemble.

Cette cogestion départementale de l'insertion a permis de créer les bases d'un partenariat entre les différents services de l'Etat, avec les autres institutions concernées, en particulier, le Conseil Général, mais aussi les villes et les acteurs locaux de l'insertion.

La transversalité des problématiques du public hétérogène se déclinait dans le fonctionnement des instances. Le plan départemental d'insertion obligeait tous les acteurs à se rencontrer et à proposer des actions consensuelles. Nous sommes très éloignés du social classique dont l'ensemble des directives et orientations descendaient de l'Etat par déconcentration L'individu est devenu acteur de son insertion, mais les institutions, les organismes de formation et d'insertion, les spécialistes sont devenus aussi acteurs du processus d'insertion sociale et professionnelle.

Les missions des C.L.I. décrites dans la loi de 1988, modifiées en 1992 s'exerçaient dans deux domaines : le contrat d'insertion et l'offre d'insertion. Concernant le premier domaine, la C.L.I. validait ou non les projets d'action d'insertion contenus dans le contrat d'insertion qui est un contrat négocié avec le travailleur social et le bénéficiaire. Ce contrat engage le bénéficiaire du R.M.I. et le Président de la C.L.I.. La C.L.I. statuait sur le rétablissement et sur la suspension du versement de l'allocation du R.M.I.. Seul, le Préfet prenait la décision sur proposition de la C.L.I.. Le 2ème domaine de compétence de la C.L.I. est l'offre d'insertion. Elle devait évaluer les besoins d'insertion, proposer une offre correspondante à travers l'élaboration du Plan Local d'Insertion (P.L.I.) et animer la politique locale d'insertion.

La remontée des besoins par les travailleurs sociaux constituait les propositions d'offre d'insertion. Nous nous situons bien là, dans un dispositif de proximité qui cherchait les solutions auprès d'acteurs locaux.

La loi donne un cadre et le contenu se construit à partir des apports locaux.

La formalisation de l'engagement du bénéficiaire du R.M.I. par le contrat d'insertion officialisait le projet d'insertion. La signature par le président de la commission locale d'insertion, en tant que représentant de l'Etat ou du Conseil général, accentuait le poids de l'engagement du bénéficiaire du R.M.I., mais aussi rendait la collectivité responsable des moyens attribués à la réalisation du projet.

Entre l'idéal pensé du dispositif et la réalité vécue, les écarts concrétisent les limites.

Les limites opérationnelles du dispositif R.M.I se concentrent sur le faible taux de contractualisation et les chances inégales de sorties positives du dispositif.

Le taux faible de contractualisation correspondait aux bénéficiaires inscrits dans le dispositif du R.M.I. sans formalisation de leur insertion. Ils n'ont pas signé de contrat d'insertion, et donc, perçoivent le R.M.I. sans contrepartie, sans que la société ne leur impose une insertion obligatoire. En effet, seuls 50% des bénéficiaires du R.M.I. ont élaboré un contrat d'insertion avec un travailleur social (VACHON, 2004). L'autre point négatif du contrat d'insertion est la médiocrité du contenu du contrat d'insertion.

Les chances inégales de sorties positives sont dénoncées dans un dossier « Spécial R.M.I. » de (DURET 2003) qui pense que le R.M.I. est plus profitable à un public proche de l'emploi et poursuit en caractérisant l'offre d'insertion d'insuffisante par rapport à l'hétérogénéité du public. Les chances de sorties du dispositif sont inégales et dépendent des diplômes, de l'âge… (10% des allocataires restent plus de 10 ans au R.M.I., 6,6% y sont depuis 1988).

Il vaut mieux être jeune, diplômé et en bonne santé afin d'augmenter ses chances de sortir positivement du dispositif.

L'instauration du R.M.I. a aussi apporté, un regard nouveau sur le phénomène de pauvreté et un outil innovant au service de la politique sociale. Il a institué des droits et des devoirs réciproques aux bénéficiaires et à la collectivité.

La mise en œuvre du R.M.I. a bouleversé les pratiques d'insertion mais aussi les principes de société dans l'appréhension des phénomènes sociaux et de leur traitement. *« Ces bouleversements prennent la forme de trois abandons : l'abandon des droits collectifs au profit des droits individuels, l'abandon de l'intégration au profit de l'insertion et l'abandon du principe d'égalité au profit de celui de l'équité dans le traitement social* ». (AUTES, 2004b). L'auteur s'étonne que certains prétendent que les politiques d'insertion concrétise le retour au libéralisme dans le social, et que pour d'autres, loin d'être un droit, l'insertion serait porteur d'une prestation de droit. Certains défendent des positions caricaturales du social traditionnel qui méprise l'individu en les assistant ; ce qui le transforme en citoyen passif qui développe une mentalité d'assisté, poursuit l'auteur. D'autres présentent le modèle de l'insertion comme un progrès donnant à l'individu sa dignité en le responsabilisant ; ce qui revient en fait à mettre en place un système de contrôle.

AUTES ne souhaite pas polémiquer sur ces deux conceptions du travail social et pense que derrière le mot « Assistance » se cachent des jugements moraux tels que paresse,

irresponsabilités, parasitisme social… et que, le modèle de l'insertion inspiré du libéralisme incite les pauvres à faire plus d'efforts pour s'intégrer dans la société.

Conséquences de l'évolution des politiques sociales : les droits collectifs se délitent au profit d'un individualisme du droit. Le droit à l'insertion est vu comme un droit local et individuel. La logique de parcours individuel l'emporte sur le traitement collectif des situations.
BAILLEAU (1994, p 57-73) décrit l'évolution des politiques publiques en matière sociale. Les nouvelles politiques dites « d'Insertion » et en particulier le R.M.I. s'appuient sur des administrations de mission. L'insertion a remplacé l'intégration qui ne s'adressent plus que, dans le cadre d'actions en faveur de populations étrangères, et étaient utilisées dans le cadre de publics cibles.
CASTEL (1988, p 67-78) met déjà en évidence le lien entre l'abandon d'actions en termes d'intégration et la crise générale qui touche à l'époque les secteurs d'intervention de l'Etat. « *L'éclatement du social* » ne permet plus de penser en terme d'unité de problématique dans les réponses sociales. Les objectifs de résorber les inégalités sociales en intégrant tout le monde dans la société de consommation sont abandonnés sous la pression des transformations socio-économiques.
L'insertion, née du R.M.I., a besoin d'un qualificatif afin de préciser la nature de son insertion : sociale, professionnelle, économique, culturelle, alors qu'elle se veut horizontale, globale, géographiquement localisée. Cela permet à l'insertion et à la marginalisation de se concrétiser sans que l'exclusion, au sens de DURKHEIM, ne se concrétise, puisque l'exclusion peut être parcellaire et donc non sociétale.

La fin des « Trente glorieuses » ont marqué ainsi l'abandon du modèle unique d'intégration de la normalité sociale par le travail et l'emploi salarié. Le dispositif R.M.I. concrétise l'abandon du modèle de l'intégration à celui de l'insertion par un social correcteur des situations au lieu du modèle social précédant de l'intégration qui était réparateur de l'économie (BAILLEAU, 1994, p 71). « *La mise en œuvre de ce « Nouveau social » par la création du R.M.I. pour les adultes a remplacé le principe d'égalité qui reconnaît à tous l'accès aux mêmes prestations par celui de l'équité qui reconnaît à chacun le droit d'avoir accès à des services adéquates*» (EBERSOLD, 2001 p 65).
Ce modèle participatif considère les inégalités et les différences comme sources de vitalité en délaissant le principe d'unité à celui de différence. En substituant une démarche individualisée, formalisée par un contrat et basée sur les reconnaissances de la diversité, en

particulier, des difficultés spécifiques, à une approche collective et générale, les pouvoirs publics opposent différence et discrimination alors que le social traditionnel cherchait à promouvoir l'uniformité des droits juridiques ou sociaux, à réduire les inégalités de revenu par le développement de prestations sociales, notamment, en faisant de la différence une forme d'égalité et des disparités sociales et économiques une opportunité. « *A l'égalité des droits, le R.M.I. concrétise l'égalité des chances qui offre des droits de possibilités et d'opportunités à l'individu en prenant en compte sa situation, le contexte et ses besoins*» (KOUBI, 2000, p 61-90). Le droit n'est plus garanti et devient une prétention à bénéficier d'offre d'insertion.

Le R.M.I. est devenu « Le » dispositif de l'insertion sociale et professionnelle en permettant de réduire le problème de pauvreté monétaire, tout en tentant d'introduire une réciprocité.

Le législateur n'a pas été au bout de cette logique puisque l'allocation de R.M.I. n'a pas la contrepartie d'une insertion concrète et durable. C'est le contrat d'insertion qui est la contre partie à l'allocation. La moitié des bénéficiaires du R.M.I. le perçoit sans cette contre partie ce qui réduit fortement le principe de réciprocité, et transforme le revenu minimum. « d'Insertion » en revenu minimum « d'Existence » pour la moitié des bénéficiaires du R.M.I. sans contrat d'insertion. L'entrée dans le dispositif est un droit objectif, mais le renouvellement devient un droit conditionnel et conditionné au contrat d'insertion.

L'ambiguïté du dispositif se concentre sur cet aspect qui aura des répercutions sur l'évolution de la représentation sociale du dispositif R.M.I. et de ses bénéficiaires. Le R.M.I. est donc un droit conditionnel à l'allocation et à l'insertion. Ce droit est un droit négociable avec les agents chargés de l'élaboration du contrat d'insertion.

L'individualisation de l'insertion implique des facteurs endogènes du bénéficiaire du R.M.I. pour sortir du dispositif. Le R.M.I. génère une responsabilité sociétale à l'entrée et une responsabilité individuelle pour la sortie.

Le R.M.I. a permis de prendre en compte l'aspect multidimensionnel des difficultés : le bénéficiaires du R.M.I. n'est pas que pauvre monétairement, mais en plus, il a perdu des droits sociaux liés au salariat, et par la même, une grande partie de ses liens intégrateurs du travail, qui construisent les représentations pour soi et pour autrui et définissent l'identité sociale.

Le bénéficiaire du R.M.I. cumule les difficultés, mais il peut aussi cumuler les statuts. Effectivement, si dans le cadre du contrat d'insertion ou par sa volonté, s'il a toujours l'espoir de rejoindre la sphère productrice, il peut avoir en plus, le statut de chômeur de longue durée

et dépendre à ce titre des politiques de l'emploi mises en place par les services de l'Etat, alors qu'il est aussi dépendant des politiques d'insertion gérées par le conseil général.

1.2.2.4. Les chômeurs de longue durée : une catégorie de chômeurs entre l'emploi et le social, entre vrais et faux chômeurs

Ce paragraphe, concernant les politiques de l'emploi de 1982 à 1997, n'a pas vocation à explorer l'ensemble des politiques et les mesures qui en découlent, mais essentiellement de mettre l'accent sur l'évolution des problématiques de l'emploi et de leurs traitements qui ont été réalisés en faveur de personnes en cumul de difficultés, en particulier, celles qui sont le plus éloignées de l'emploi, chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, essentiellement du R.M.I..
Ces politiques se sont succédées et répétées depuis 1988 sans que les problématiques, en particulier, celles du chômage et de la précarité, aient disparu. Au contraire, elles ont fait émerger le traitement social du chômage en remplacement du traitement économique du chômage, elles ont permis la construction du chômage de longue durée et enfin, entre emploi et exclusion, le chômeur de longue durée en cumul de difficultés est apparu. Mais est-il vraiment un chômeur, ce chômeur de longue durée ?

La période 1982 à 1997, en matière de politique de l'emploi, a été une succession et une répétition des mêmes recettes à logique conjoncturelle. Elle peut se découper en trois parties, qui correspondent à des évolutions sensibles de l'appréhension par les pouvoirs publics du problème du chômage ou au moins de leur volonté de tenter d'y remédier, d'une part, l'ascension de la gauche au pouvoir en France après l'élection présidentielle de 1981 qui a enclenché une tentative de relance économique, et qui s'est conclue par une politique de rigueur (1982-1986), d'autre part, la priorité a été mise sur les publics-cibles (1986-1992) et enfin, une politique volontariste de baisse du coût du travail a été mise en œuvre (1993-1997).

La première période de 1982 à 1986 a commencé par la relance économique et s'est terminée par une politique de rigueur.
Avant 1981, les politiques de l'emploi ont privilégié trois axes, l'accompagnement du redéploiement industriel, la limitation de la croissance de la population active et la favorisation de l'insertion professionnelle et sociale de jeunes.

La gauche au pouvoir en 1981, par volontarisme, a changé l'orientation de la politique macroéconomique et de la politique de l'emploi (DARES, 2003, p 37). La création d'emplois directs dans les fonctions publiques, les primes à la création d'entreprises, la réduction du temps de travail et des mesures favorisant la gestion de la population active ont été les principales décisions. Le temps de travail est passé de 40 à 39 heures et l'âge de la retraite a été fixé à 60 ans.

Le choix en 1983 de la stabilisation du franc dans le cadre du Serpent Monétaire Européen entraîne une politique de rigueur qui a fait évoluer les politiques de l'emploi vers un processus contractuel mis en place dans les entreprises, de réduction du temps de travail dans une logique de partage du travail. Le développement du temps partiel n'a pas été sans conséquences.

Les politiques de l'emploi se sont orientées progressivement vers des publics-cibles, les jeunes et les chômeurs de longue durée, sans abandonner celles concernant les publics touchés par les restructurations industrielles. Afin d'influencer directement la baisse du nombre des chômeurs, les stages d'insertion des jeunes, les contrats de qualification et les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) ont fait passer le chômeur, du statut de demandeur d'emploi à celui de la formation professionnelle, ce qui faisait baisser le nombre de chômeurs sensiblement d'autant. La création de Travaux d'Utilité Collective (T.U.C.) a eu le même effet sur les chiffres du chômage.

L'A.N.P.E. à partir de 1985, a catégorisé en chômeur de longue durée (C.L.D.), les chômeurs inscrits sur les listes depuis plus d'un an ce qui leur a permis une éligibilité sur de nouvelles mesures spécifiques. Pour L'A.N.P.E., trois catégories de chômage de longue durée, étaient observées: le chômage d'exclusion qui concernait les chômeurs âgés ou handicapés ayant des difficultés de santé, le chômage d'insertion qui caractérisait les jeunes de moins de 25 ans à la formation insuffisante qui ne retrouvaient pas d'emploi rapidement et le chômage de récession pour les salariés victimes de mutations industrielles.

La priorité sur les publics-cibles de 1986 à 1992 s'est concrétisée par des mesures se concentrant sur les jeunes peu qualifiés et sur les chômeurs de longue durée puisque les grandes restructurations avaient été accomplies et que la croissance était favorable.

Pour les pouvoirs publics, les raisons du chômage se résumaient aux rigueurs du marché du travail, à la gestion du personnel et au coût salarial. La réponse était donc des subventions à l'emploi sous forme d'exonérations de cotisations employeurs. D'autre part, certains emplois non solvabilisés ont été mis en valeur dans le secteur des services qui seront qualifiés de

« Gisements d'emplois », sans doute pour faire allusion aux gisements de pétrole ; Plus trivialement la traduction pourrait être « *on a pas de gisements de pétrole, mais on a des gisements d'emplois qui jaillissent et que les chômeurs n'ont plus qu'à ramasser !* ».

Trois lois ont flexibilisé l'emploi : la suppression de l'autorisation de licenciement économique (Loi du 3 juillet et du 30 décembre 1986), la facilité d'utiliser les contrats à durée déterminée et le travail temporaire (Ordonnance du 11 août 1988) et enfin, les possibilités de modulation du temps de travail (Loi du 19 juin 1987).
Des dispositifs d'insertion de personnes en cumul de difficultés sont expérimentés par des travailleurs sociaux, des bénévoles et par les collectivités locales à partir de 1985-1986 dans le secteur non marchand qui a bénéficié en 1989 des premiers contrats emploi solidarité (C.E.S.) qui remplaçaient les T.U.C.. L'aventure de l'Insertion par l'Activité Economique débutaient (I.A.E.) ; elle a fait l'objet d'une étude particulière. Les demandeurs d'emploi en T.U.C. avaient le statut de la formation professionnelle, ceux en C.E.S. ont eu le statut de salarié et ont été rémunérés sur la base du SMIC pour 20 heures de travail hebdomadaire. L'Etat prenait en charge 60 à 95% de la rémunération selon les critères de priorité des personnes concernées et aussi la formation non obligatoire, mais budgétée de 400 heures à 22 francs (3,35€), montant qui n'a pas été réévalué jusqu'à l'arrêt des C.E.S. en 2005.
De 1986 à 1992, les mesures-cibles des politiques de l'emploi se sont orientées vers trois axes : l'aide à l'embauche dans le secteur marchand, les contrats aidés dans le secteur non marchand et les dispositifs de formation.

De 1993 à 1997, les politiques de l'emploi étaient axées sur la volonté de baisser le coût du travail. 2,9 millions de personnes en fin 1996 étaient concernées par les différents dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi. Les allègements du coût du travail par la réduction des cotisations sociales se sont succédées en 1993. Cet allègement a concerné les salaires à 1,2 fois le SMIC ; dans la loi quinquennale, jusqu'à 1,6 fois le SMIC était atteint par ses réductions. Les emplois de service à domicile ont été favorisés ainsi que les possibilités de diversification du temps de travail (DARES, 2003).
Les diverses formules de stage s'unifiaient sous l'appellation stage d'insertion et de formation à l'emploi (S.I.F.E.) en 1994. De 1994 à 1997, les mesures de baisse du coût du travail par la réduction des charges patronales se sont étendues dans deux directions : des zones géographiques qui accueillaient des publics plus en difficulté et des zones sectorielles telles que le textile et le cuir qui souffraient le plus de la concurrence internationale. Des zones

franches sont créées dans le but de favoriser la création d'emplois dans le périmètre de celles-ci.

Il est intéressant de constater, sans que ceci fasse l'objet de cette thèse, que ces politiques de l'emploi centrées sur les personnes en difficulté, se sont orientées aussi dans le cadre des politiques de la ville vers des zones géographiques. Tous les habitants du quartier ainsi ciblés ont fait l'objet de discrimination positive, ce qui très rapidement les ont discriminés tous négativement. Des études ont montré que c'étaient les habitants les plus favorisés qui profitaient de ces mesures. Les autres n'ont pas profité de ce « saupoudrage ».

Toujours pour favoriser l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée dans le secteur marchand, le Contrat de Retour à l'Emploi (C.R.E.) a été créé en 1989, il fut remplacé par le Contrat Initiative Emploi (C.I.E.) en 1995 à la faveur du changement de Président de la République.

La réduction du temps de travail a été à l'honneur en 1996 avec la loi « ROBIEN » qui a instauré un dispositif contractuel de réduction volontaire du temps de travail. En 1997, les publics-cibles se sont vus attribuer un nouveau dispositif « Emploi-jeunes » au profit des associations, des collectivités locales et territoriales et dans certaines fonctions publiques comme l'éducation nationale. Dans le secteur non marchand, 350000 jeunes ont été recrutés à temps plein pour 5 ans avec une prise en charge dégressive par l'Etat de 60 à 20%, cette prise en charge pouvait aussi être au taux fixe de 50% pendant les 5 ans.

Cette période de 1982 à 1997, pendant laquelle le chômage a progressé ou est resté à un niveau inacceptable pour les français, a été marquée par des politiques de précarisation des contrats de travail, de réduction de temps de travail, majoritairement subie concernant le temps partiel, de réduction du coût du travail en faveur des entreprises pour favoriser à des publics ciblés de jeunes et de chômeurs de longue durée l'accès à un hypothétique emploi.

Deux mesures concrètes et discrètes ont eu une responsabilité fondamentale dans l'origine du traitement social du chômage, de l'émergence des travailleurs pauvres et de l'apparition du phénomène de pauvreté et précarité, la première sur l'évolution des mécanismes de solidarité et la deuxième, la favorisation du temps partiel, dite « Révolution silencieuse ».

Comment les mécanismes de solidarité ont été mis en question ? LEBAUBE (1988) place l'origine du traitement social du chômage en 1985, et nous en explique les mécanismes.

Le régime d'assurance chômage s'est endetté et menaçait d'aller à la faillite pour indemniser les chômeurs de plus en plus nombreux. Les syndicats de salariés et le patronat, gestionnaire

de l'U.N.E.D.I.C., débattaient sur deux solutions qui proposaient, soit, d'augmenter les cotisations aux régimes d'assurance chômage, soit, de diminuer les prestations aux chômeurs.

Une solution mal taillée a été choisie ; celle-ci a entrainé une plus faible indemnisation des demandeurs d'emploi qui passait à 70%, puis à 65% du salaire brut, en remplacement des 90% précédents. Les jeunes ont été pénalisés par des indemnités d'une durée et d'un montant moins élevés, en contre partie d'une durée plus longue de cotisation.

Ainsi, les partenaires sociaux ont décidé de séparer ce qui concernait l'assurance financée par les cotisations sociales et l'assistance financée par l'Etat. Cette décision a mis en place deux logiques opposées : L'U.N.E.D.I.C., de plus en plus sollicitée par l'Etat pour la prise en charge de mesures concernant les politiques de l'emploi, a décidé que, d'un côté le régime général d'assurance était en faveur de ses mandants : les salariés, et de l'autre côté, un régime d'assistance à la charge de l'Etat. Cette logique s'est amplifiée en déplaçant encore plus la frontière entre l'assurance et l'assistance puisque la compétence de l'assurance chômage se limitait à verser l'allocation pendant un an, établie en fonction de la durée et du montant de la cotisation de chacun. Les chômeurs en fin de droits devaient être à la charge de l'Etat. Le glissement s'est effectué de 1982 à 1987.

Cette décision a condamné les références du passé et a conforté le découpage entre l'univers du travail, protégé par une assurance individuelle et le monde marginalisé du traitement social du chômage qui est devenu l'affaire exclusive de l'Etat.

Les partenaires sociaux se sont débarrassés des exclus qui ne sont plus, dès lors, de « vrais chômeurs ».

Le développement du travail précaire, tels que les C.D.D., l'intérim, les contrats saisonniers, généralisait une pratique de l'emploi séquentiel. Les périodes de chômage et les périodes d'emploi se succédaient constituant du travail précaire récurrent qui caractérisait le marché de l'emploi pour un public de plus en plus important. Les chômeurs de longue durée perdaient progressivement leur moyen d'intégration qu'était le salariat.

Ces décisions ont fait le lit de la nouvelle pauvreté qui est apparue en 1984-1985 au grand jour par des manifestations dont la pression a abouti à la création de l'allocation de fin de droits et la création de l'Allocation Spécifique de Solidarité (A.S.S.) qui a concerné 370000 chômeurs en 1985. Les indemnisés par l'U.N.E.D.I.C. en 1984 représentaient seulement 47% du total des demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. (LEBAUBE, 1988, p 61-64).

Dans le même temps, les bénéficiaires de l'allocation chômage avaient augmenté de 2,3% alors que le nombre de chômeurs percevant l'A.S.S. avait progressé de 69,6%, enfin, 238000

personnes, soit ¼ des chômeurs non indemnisés avaient épuisé leurs droits à toutes allocations, donc étaient sans revenu.

L'idée d'un revenu social garanti a pris forme pour éviter les nouveaux pauvres ainsi créés. Le revenu sans travail était désacralisé. Le travail était devenu rare, il fallait donc en priver certains en les compensant financièrement et socialement. Les oisifs subsidiaires étaient des pauvres maintenus à un niveau de subsistance par la collectivité. Les partenaires sociaux défendant leur clientèle, ont abandonné l'idée d'un chômage conçu comme le double inversé de l'emploi.

Le raz-de-marée du traitement social du chômage pouvait progresser !

GOGUEL D'ALLONDANS (2003, p 44), quant à lui, parle d'une césure entre d'une part les titulaires d'un statut social offrant des avantages et la stabilité, et d'autre part, une nouvelle population flottante ancrée dans les dispositifs d'assistance. Pour AUTES (2004a, p 135), les politiques de l'emploi et l'ensemble des dispositifs de lutte contre le chômage : le traitement social de chômage, allaient limiter l'axe autour duquel s'était réorganisé l'ensemble des politiques sociales. Avant 1990, les politiques étaient tournées vers une logique de plein emploi et de sortie de crise, après 1992-1993, le chômage devenait une donnée structurelle des économies développées.

La révolution silencieuse fait référence à DANIEL (1998) qui précise que jusqu'alors le temps partiel n'avait pas été utilisé comme moyen de lutte contre le chômage, mais en août 1992, l'instauration d'un abattement des cotisations patronales de sécurité sociale pour ces contrats à temps partiel, lorsqu'ils correspondaient à une nouvelle embauche ou à un passage à temps partiel avec accord du salarié, concrétisait un changement de politique majeur. En effet, ce n'étaient plus les caractéristiques de la personne qui enclenchaient l'aide mais les caractéristiques de l'emploi. Concernant cette mesure, la frontière entre le temps partiel choisi et le temps partiel subi a animé le débat, surtout au détriment des femmes car cette mesure a indéniablement favorisé le temps partiel comme traitement ou ajustement du chômage (LECORRE, 1995). *« La réduction du temps de travail n'a plus l'objet de réduire un handicap particulier du travailleur sur le marché du travail, mais d'agir sur le volume d'emploi proposé. Le temps partiel s'inscrit dans une logique de partage du travail* » (DARES, 2003, p 45). Cette mesure a eu des incidences sur les salaires des salariés à temps partiel, qui, tout en étant travailleurs, n'arrivaient plus à subvenir ni à leurs besoins ni à ceux de leur famille, ce qui a été en partie responsable de l'émergence du phénomène des « travailleurs pauvres » étudié plus loin.

Pour défendre la thèse du passage de la lutte contre le chômage à la lutte contre les exclusions, EBERSOLD (2001, p 33) observe que 79,5% des circulaires après 1987 concernent la lutte contre les exclusions. Ces mesures avaient pour objet le reclassement des personnes dont l'absence dans l'emploi résultait de difficultés sociales avant de résulter d'un manque de qualification. Les circulaires ayant pour objectif de répondre aux problèmes sociaux étaient largement majoritaires ; les mesures de placement, d'adaptation à l'emploi et à la qualification étaient en retrait à partir des années 1990. Les circulaires s'adressaient à un public en grandes difficultés d'insertion dans la société salariale ; ce n'était plus la question de l'accès à l'emploi qui était visée, mais elles tentaient de pallier les conséquences engendrées par l'absence d'emploi et la précarisation professionnelle.
«*La distance à l'emploi des sans-emploi semble relever d'une conjonction de difficultés professionnelles, économiques et sociales, qui rend plus aléatoire l'accès à l'emploi avant d'en attribuer la cause à un manque de qualification* » (EBERSOLD, 2001, p 84).
Le chômage de longue durée n'a pas émergé par hasard, il n'est pas le fruit d'une évolution darwinienne de l'emploi, mais son apparition a été les conséquences de décisions : la favorisation du temps partiel qui correspond à la volonté d'influer sur le volume de travail plutôt que d'adapter les solutions aux caractéristiques individuelles du chômeur, la séparation des chômeurs entre les assurés et les assistés par l'abandon par les partenaires sociaux d'une vision globale du chômage.

Trois étapes conduisent à cerner la construction du chômage de longue durée, d'une part, affiner la compréhension des représentations du travail dans le statut social, d'autre part, présenter le chômage comme un choix de société, et enfin, mesurer l'impact des politiques de l'emploi avant 1998 sur le chômage de longue durée.

MEDA (1995) précise l'origine de la centralité de l'emploi salarié dans le statut social dans les pensées judéo-chrétiennes, humanistes et sociologiques, ainsi que la pensée marxiste du travail afin d'en dégager les points communs. Pour la pensée judéo-chrétienne, le travail s'inscrit dans la relation à l'autre et dans l'idée de l'utilité sociale. Le travail est le moyen de la construction sociale, les talents doivent être développés dans une perspective sociale et communautaire. Les protestants y ajoutent le caractère éthique du devoir qu'à pris le travail dans la société industrialisée. Le salut se gagne sur terre par le travail, en particulier. La pensée humaniste et sociologique place le travail comme le véritable lien de la socialisation réelle et la formation d'identité individuelle et collective. Il constitue même le cadre principal

où opèrent les échanges humains (FREIDMANN & NAVILLE, 1972). La pensée marxiste défend l'idée que le vrai travail est fondamentalement social puisqu'il croît dans l'effort accepté de tout l'ensemble des producteurs qui réalisent ensemble, la production nécessaire à la satisfaction des besoins humanitaires mais aussi à la réalisation des désirs collectifs et individuels.

Le travail est d'une part, un facteur d'intégration parce qu'il représente une norme et un modèle d'apprentissage de la vie en société, et d'autre part, il donne accès à autrui, à soi même et à la société, il définit la règle. «*Le travail crée le lien social qui se fonde sur la réciprocité du contrat social et de l'utilité sociale : je dépends de la société et en même temps je lui suis utile* » (MEDA, 1995, p 27). Le travail est libérateur quand il a pour fonction l'hominisation et la spiritualisation, mais il devient aliénation et se pervertit lorsqu'il est exécuté pour autre chose que l'amélioration du monde et des hommes. Le travail acheté, vendu comme une marchandise ne sert qu'à valoriser le capital. La démarchandisation est possible quand il devient le lien d'épanouissement de soi et avec, en même temps, une utilité sociale.

MEDA (1995, p 168) précise que les enquêtes réalisées auprès de chômeurs et des bénéficiaires du R.M.I., mettent en évidence leur désir de travailler, mais ce désir de travailler n'est que le désir de faire comme les autres, être utile à la société, mais essentiellement parce qu'il est la forme majeure d'organisation du temps social parce qu'il est fondé sur nos échanges et nos hiérarchies sociales et non parce qu'il aurait été conçu comme un moyen mis au service d'une fin précise qui serait l'établissement du lien social.

Pour MARUANI & REYNAUD (2004, p 83), l'emploi dans un contexte de bien rare a des conséquences plus larges sur le statut social. La particularité de l'emploi stable forme un statut social plus important que ne le fait l'emploi non stable.

Ces auteurs attachent à l'emploi stable des avantages nombreux qui diffusent une place dans la société, en permettant un niveau de consommation supérieur au salaire dans le cas d'accès aux mutuelles, aux centrales d'achats, aux bons vacances, aux prêts immobiliers favorables. L'emploi stable peut aussi permettre d'adoucir les conditions quotidiennes de travail par l'aménagement des horaires, des congés pour la maladie des enfants… Il permet dans les grandes entreprises d'avoir accès à des activités collectives, syndicales ou simplement de socialisation. Le travail stable détermine, par ses multiples dimensions, un statut social, une capacité d'interventions individuelles et collectives dans la société.

SCHNAPPER (1989) établit une graduation continue entre « *statut lié à l'emploi* » pour les emplois stables et des « *statuts dérivés de l'emploi* » pour les chômeurs, retraités, conjoints de travailleurs, stagiaires et « *des statuts liés à la protection sociale* » pour ceux qui dépendent

des revenus d'assistance, et enfin, « *les hors statuts* » pour ceux qui ne rentrent dans aucun dispositif, par exemple les jeunes qui n'ont pas encore assez travaillé pour bénéficier des droits à l'allocation chômage. Si l'emploi est « *un bien rare* », l'accès à l'emploi est un enjeu important. La situation d'emploi est une dimension organisatrice des dialogues sociaux et de l'intégration sociale.

DUBET (2002, p 309) décrit d'une part, le travail comme un « *contrat social* » parce qu'il est une valeur centrale, parce qu'il est source de richesses mais aussi parce qu'il est « *la seule propriété* » de tout individu, y compris des plus démunis. Dans la société libérale, l'individu appartient à lui-même et vend sa force de travail. Le travail est la condition, sinon de la liberté des individus, au moins de leur autonomie sociale. D'autre part DUBET attribue au travail la dimension de la « *réalisation de soi*». Le travail comme solidarité parce que le travail créée des droits qui permettent eux-mêmes des solidarités débordant largement les seuls liens concrets des travailleurs entre eux. Le travail engendre des formes générales de la solidarité, mais aussi du statut et de d'identité pour l'individu.

IMBERT (1994, p 77) précise que malgré la montée du chômage et des perspectives incertaines du marché de l'emploi, l'image du travail dans l'inconscient collectif reste profondément marquée par les valeurs positives qui lui ont été associées au fil des générations. Le travail reste une valeur morale et sociale majeure.

Ces diverses positions vis-à-vis de la valeur travail montrent que même si elle a tendance à une baisse dans l'esprit individualiste présent, elle n'en demeure pas moins encore essentielle pour les personnes qui n'en ont pas accès. Ces personnes sont exclues des revenus liés à l'emploi, mais aussi à cet ensemble d'interactions qui les sépare des autres. Elles perdent doublement leur dignité, d'une part, en devant vivre de l'assistance, et d'autre part, parce qu'elles ne participent pas à la solidarité collective.

Après avoir vu l'importance que revêt l'emploi dans notre société, comment s’est construit le non-emploi ?

Le chômage de longue durée est un choix de société que les pouvoirs publics, mais aussi la société française dans son ensemble, à un moment de son histoire sociale, ont décidé.

A partir du moment où la décision politique mais aussi celle des partenaires sociaux étaient effectuées, il a fallu d'une part, inventer le chômage de longue durée par un ensemble de textes, de procédures et d'actions qui a catégorisé le chômage en chômages, et d'autre part, mettre en vigueur un certain nombre d'indicateurs du chômage à différencier.

L'invention du chômage de longue durée a consisté à faire en sorte qu'il devienne une réalité objective, c'est-à-dire, à le rentrer dans une histoire : la genèse du chômage de longue durée, puis d'en déterminer ses causes par une démarche rationnelle, et enfin à produire des éléments de son invention comme réalité sociale. « *Le chômage est devenu une réalité objective, ce qui n'a pas toujours été le cas. Il est le produit d'une construction sociale qui permet de traduire les situations de non emploi en chômage et d'en rejeter d'autres en dehors de la catégorie de chômage*» (DEMAZIERE, 1995, p 5).

L'invention du chômage est récente puisqu'elle a émergé avec le développement de la société industrielle et de l'emploi salarié. L'institutionnalisation s'est réalisée par des politiques spécifiques et des organismes spécialisés.

Au XVIIIème siècle, la notion de chômage n'existait pas, ainsi, ceux que l'on avaient nommés les sans-travail, étaient caractérisés, non pas par le manque de travail, mais par le manque de ressources. Ce sont donc les pauvres, les indigents ou les mendiants. Le terme de chômage a commencé à être employé à la fin du XIXème siècle, mais dans un sens différent qu'actuellement. Les ouvriers chômaient le dimanche, pendant la morte saison, ou/et pendant les grèves. « *Un jour chômé, c'est un jour sans travail et sans salaire*» (TOPALOV, 1987 p 54).

Les premiers secours mis en place par les syndicats concernaient non pas le manque de travail, ou/et la manque de salaire, mais la possibilité pour les syndicats de faire pression pour, par exemple, refuser un emploi n'offrant pas un salaire satisfaisant.

TOPALOV (1987) indique que ce n'est pas du côté des ouvriers, ni des syndicats que la construction du chômage s'est réalisée, mais plutôt du côté des réformateurs sociaux, des juristes, des économistes, des statisticiens.

Pour DEMAZIERE (1992, p 35), l'industrialisation et l'urbanisation sont les éléments déterminants à la formation du chômage des année 1930. Le chômage est lié au salariat dans les grandes entreprises et s'est caractérisé par la rationalité du temps de travail et une relation salarié/entreprise plus institutionnalisée et plus collective. Ce type d'organisation du travail implique des licenciements afin d'ajuster la production. Les à-coups de la production progressivement se sont lissés, régulés, ce qui a permis aux employeurs de prévoir, de gérer non plus les à-coups, mais la main d'œuvre qu'ils pouvaient sélectionner en se séparant des salariés jugés non productifs. Le chômage est aussi lié aux procédures d'enregistrement et de comptabilisation mises en place par les fonds de secours. «*Le travail n'est plus une période sans travail entre deux périodes de travail, mais une rupture définitive du lien entre le*

travailleur et le chef d'entreprise, ce qui caractérise le chômage moderne des année 30» DEMAZIERE, 1992, 7).

En associant le chômage à la relation salariale, les politiques d'aide aux sans-emploi ont participé à la construction de l'absence d'emploi, en dissociant et en opposant chômeurs et pauvres.

Après guerre, la vision du chômage a évolué par la mise en place de la « Convention Keynésienne de plein emploi » qui a déterminé l'intervention de l'Etat dans le cadre de l'emploi dans une logique de plein emploi, précise MARUANI (2002, p 15). Le chômage n'était donc pas une forme naturelle du progrès de la société, mais s'apparentait plutôt à une certaine gestion sociale de l'incertain économique, qui à ce titre, pouvait évoluer au gré des conjonctures et des politiques.

Le plein emploi était lié à un chômage à temps plein, c'est-à-dire, que l'indemnisation très élevée allait de pair avec la croissance de la production et de la richesse. Le chômage était un avatar géré. «*Les modifications de l'organisation du travail dans les entreprises qui aboutissaient à plus de flexibilité par la gestion du personnel et de leur contrat de travail de plus en plus précaire, et la recherche de baisse du coût du travail, font que le couple plein emploi/chômage à temps plein est condamné à un inévitable divorce*» (LEBAUBE, 1988, p 42).

La montée des incertitudes sur les marchés, les exigences nouvelles de flexibilité et de qualité disqualifiaient les procédures classiques de prévisions et de gestion. Les nouvelles technologies mettaient en cause la conception institutionnelle du temps de travail avec deux conséquences : la première était que l'articulation entre procédés économiques et prévoyance sociale se distendait, et la deuxième, était le retour aux logiques de pauvreté et d'assistance (SALAIS, RAYNAUD-CRESSENT & BAVEREZ, 1999).

La construction du chômage s’est réalisée par la naissance des politiques et des institutions spécialisées. Les « incapables » et les « improductifs » repérés et licenciés par les entreprises nécessitaient de la part de l'Etat une réaction de prise en charge de la problématique, mais aussi de la désignation des sans-travail.

Pour MINC, DE FOUCAULD & BAVEREZ (2005, p 49), deux moyens s'offrent aux politiques pour gérer le chômage : le libéralisme et la social-démocratie davantage ancrée sur le partage. Il est possible d'accepter les inégalités américaines compte tenu de la fiscalité américaine, idem pour la fiscalité suédoise par rapport à l'égalité des citoyens suédois. Mais la société française a préféré ne pas choisir entre libéralisme et social-démocratie, et donc, ajouter aux inégalités américaines la fiscalité suédoise. La responsabilité n'en vient pas

uniquement aux politiques mais à toute la société entière dont le populisme anti-élitiste est à son comble.

Les syndicats français et les institutionnels ont accepté, notamment en 1982-1985, ce qui a été renouvelé plusieurs fois, pour les chômeurs de longue durée, qui étaient les plus fragiles et les plus proches de l'exclusion, de réduire les indemnités de chômage. En protégeant leurs mandants, les syndicalistes ont choisi de favoriser le retour sur le travail de ceux qui avaient récemment un emploi, les autres ont été renvoyés à la réinsertion. « *La société française, toutes forces confondues, a fait le choix du chômage* » (MINC et al. 2005, p 50).

La responsabilité du chômage incombe à tous puisque la société établit avec elle-même un pacte social, et celui que la société française a passé, a été la réinsertion de ceux qui ne travaillaient pas par rapport aux autres.

Pas un chômage, mais des chômages : entre les sortes de chômage, les catégories de chômage et leurs combinaisons, ce n'est pas un chômage, mais des chômages qui se sont dessinés.

Michel BON, président de l'A.N.P.E., cité par Alain MINC et al. (2005 p 47) décompose le chômage en trois catégories : le chômage frictionnel correspond au chômage de ceux qui peuvent et qui veulent travailler. Le taux du chômage frictionnel monte et descend en fonction de la conjoncture, le chômage structurel caractérise ceux qui ne peuvent pas travailler parce qu'ils ne trouvent pas d'emplois dans les conditions actuelles du marché, le chômage de confort décrit la situation de personnes qui ont réussi à trouver un équilibre de vie entre les prestations sociales, un peu de travail au noir et un peu d'activité.

DEMAZIERE (1995, p 97) décrit trois sortes de chômage en fonction des expériences vécues par les personnes ; celles-ci se construisent en s'articulant avec trois manières d'affronter l'épreuve du chômage qui constitue l'expérience du chômage et ses dimensions : le chômage est vécu d'autant moins négativement que l'individu a la capacité de mettre en place une stratégie d'activité correspondant à une vocation, un désir, la substitution et l'investissement dans le statut alternatif avec celui de chômeur permet d'envisager le chômage avec distance par exemple les retraites, les étudiants, les artistes, les bénévoles ; la deuxième dimension est l'intégration et la forme de socialisation : plus le chômeur est intégré dans des réseaux autres que professionnels, plus il peut supporter cette situation difficile ; l'intégration familiale est un réel soutien à la crise vécue par les chômeurs, a contrario, des difficultés familiales aggravent la situation et la crise du statut.

Ainsi, pour l'auteur, les combinaisons de ses trois dimensions déterminent les trois chômages : le chômage total correspond à une perte totale de statut social par rapport au précédent emploi

occupé, par un repli sur soi et la rupture des solidarités antérieures. La déchéance, l'humiliation, le vide de l'existence, la peur de l'avenir sont les sentiments qui se rattachent à cette forme de chômage ; le chômage inversé inscrit le chômeur dans un système ou la valeur travail, dans le cadre d'un emploi salarié, devient secondaire par rapport aux activités de plaisir et de réalisation de soi ; le chômage différé est une occupation à temps plein de recherche d'emploi, pour le chômeur, de participation à des stages pour se perfectionner, d'engagement dans des activités pour accroître ses chances de trouver un emploi. Cette occupation à temps plein de chômeur actif lui permet de résister à la dévalorisation sociale et de montrer en dépit de la privation d'emploi, un statut d'actif.

Les sortes de chômage, qu'elles soient définies par les institutions d'une façon impersonnelle, distante, statistique ou par des études liées aux expériences du chômage, aux trajectoires des chômeurs eux-mêmes, ont de nombreux points communs.

C'est avec l'appui de MARUANI & RENAUD (2004), de DEMAZIERE (2003) et de GUYENNOT (1998), que la définition sociologique du chômage est abordée.

LEDRUT (1966), cité par MARUANI & REYNAUD (2004, p 38), propose une définition du chômage : « *Pour le sociologue, le chômage est une réalité sociale et non un indice économique, un fait social qui concerne toute une société même si elle n'affecte qu'une partie de ses membres* ». Le fait social, pour être appréhendé, nécessite de la part des institutions, de pouvoir le mesurer, afin de mettre en place la réponse politique à cette problématique.

Le chômage se mesure et pour DEMAZIERE (2003, p 9), le chômage représente un bel exemple de construction sociale puisque les phénomènes qui le construisent ne sont ni naturels, ni intemporels. Les objets étudiés dans le cadre du chômage par la sociologie ne sont ni universels, ni essentiels et ne font pas partie de la nature humaine. Une histoire, des processus, des activités ont construit ce phénomène qui n'est pas immuable, et ont été mis en place par des évènements. La codification du chômage a été progressive dans le temps. Elle est le résultat d'évènements composites et intriqués qui impliquent des juristes, les législateurs, des économistes, des statisticiens, des syndicalistes, des politiciens, des chefs d'entreprises, des militants ouvriers et les travailleurs. Le chômage n'est pas la traduction mécanique et automatique d'un déséquilibre quantitatif entre l'offre et la demande d'emplois, mais la distinction des chômeurs d'avec des travailleurs actifs et les inactifs.

Pour qu'il y ait construction sociale, il est indispensable que les chômeurs puissent s'inscrire dans un statut social qui valide leur prétention à travailler et reconnaisse l'impossibilité de satisfaire cette prétention. Cette situation doit être rattachée à une position sociale distincte

des travailleurs occupés et des sans-travail qui nécessite une clarification qui n'existait pas et qui varie selon l'époque. Etre chômeur n'est pas seulement être privé d'emploi mais c'est aussi être reconnu comme tel. Le chômeur revendique un emploi pour faire partie de la catégorie sociale (DEMAZIERE, 1995, p 3).

Le chômage peut être analysé à l'articulation entre des prescriptions juridiques, des attentes normatives, des institutions de régulation et des stratégies individuelles, des réactions à la privation d'emploi, des dynamiques identitaires, précise l'auteur.

L'institutionnalisation du chômage s'articule entre deux phénomènes distincts, d'une part, le développement d'institutions spécialisées dans le traitement des chômeurs qui les comptabilisent, les contrôlent, les placent, et d'autre part, la formulation des règles et des normes juridiques qui enferment les chômeurs dans un réseau de droits et de devoirs qui contraignent leurs conditions et leur permet de s'identifier (DEMAZIERE, 2003, p 65).

La Constitution de 1946 affirme le statut de demandeur d'emploi en définissant le chômeur comme tout individu disponible et à la recherche d'emploi. Le chômeur est reconnu comme objet de droit avec des droits et des devoirs. La recherche d'emploi est la contrepartie de ce droit qui procure un statut social, une identification et l'accès à des dispositifs de soutien à la recherche d'emploi (SUPIOT, 1994, p 222).

L'A.N.P.E. a été créée en 1967 pour remédier aux dérives des services extérieurs du travail et de la main d'œuvre qui favorisaient la gestion administrative et la production de statistiques. L'A.N.P.E. conservait la gestion administrative des chômeurs mais le placement devenait sa mission prioritaire. Afin d'acquérir la qualité de « Demandeur d'emploi », le salarié sans emploi doit volontairement s'inscrire à l'A.N.P.E. et renouveler régulièrement cette inscription qui est obligatoire à la conservation de la qualité de demandeur d'emploi.

Le chômeur demandeur d'emploi se distingue des autres inactifs qui n'ont pas de perspectives d'emploi, par deux critères, d'une part, l'absence d'emploi qui renvoie au droit du travail qui définit le chômage comme un statut principal exclusif et non cumulable avec l'emploi, et d'autre part, le comportement du chômeur à travers la recherche d'emploi qui le diffère des retraités, des étudiants qui ne sont pas dans l'obligation de rechercher un emploi. Le statut de chômeur est conditionnel, ce qui légitime le contrôle d'activité des chômeurs.

Le statut de chômeur s'inscrit dans une logique de devoir en donnant un contenu actif et positif à la situation d'absence d'emploi. L'obligation de recherche d'emploi se justifie par le devoir de travailler pour tous les membres de la société. A l'inverse, le statut est dévalorisé pour le non travail, qui est perçu comme la paresse et l'oisiveté.

Afin de bien montrer que le chômage est une construction sociale qui évolue en fonction des évènements et des politiques, MARUANI (2002, p 17) prend l'exemple du régime Nazi qui ; par les lois du 30 juin 1933 et du 25 avril 1934, interdit aux femmes de travailler. Cela fait disparaître les femmes des statistiques du chômage allemand, avec comme conséquence une baisse du chômage. Si le droit du travail est supprimé, le chômage disparaît. « *Le chômage n'est pas l'inverse de l'emploi, il est l'inverse du droit au travail* » rajoute l'auteur. La façon dont se canalise le non-emploi vers le chômage plutôt que vers l'inactivité fait le chômeur.
Les catégories administratives et statistiques de chômage cachent un tri social, une option politique. Entre l'emploi et le chômage, l'inactivité brouille les cartes. L'inactivité statisticienne n'a rien à voir avec l'oisiveté mais se définit par rapport au marché du travail.
L'exemple, cité par (MARUANI 2002, p 18) d'une mère de famille au foyer qui élève ses cinq enfants, est significatif, puisqu'elle est considérée comme inactive alors qu'un chômeur sans travail depuis des années est considéré comme actif ; ce qui démontre que l'inactivité comme le chômage est une convention statistique et un choix politique.

Afin de comptabiliser et de contrôler les situations de non-emploi, des mesures statisticiennes ont été mises en place, mais actuellement trois différents systèmes de mesures sont utilisés avec des indicateurs partiels différents, ce qui ne facilite pas l'appréhension de l'importance du chômage, pour les non initiés : le chômage au sens du Bureau International du Travail (B.I.T.) est calculé par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E) à partir de ses enquêtes annuelles sur l'emploi. Ses statistiques sont utilisées pour les comparaisons internationales, notamment par l'O.C.D.E. et Eurostat. Sont comptabilisées les personnes statistiquement sans travail, n'ayant pas travaillé durant la semaine précédente et se déclarant disponibles pour travailler et pouvant attester de recherches d'emploi effectives. La définition du B.I.T. exclut les personnes qui ont travaillé très peu la semaine précédant, et donc toutes celles qui ont des emplois précaires, en majorité les jeunes classés comme actifs occupés. Ceux qui sont découragés et qui n'entreprennent plus de démarches de recherche d'emploi sont classés inactifs au sens du B.I.T..
Le chômage au sens du recensement regroupe toutes les personnes recensées dans le cadre du recensement effectué par l'I.N.S.E.E. qui se déclarent chômeurs. C'est une définition subjective parce qu'elle se base sur les déclarations des individus sans connaissance de leur disponibilité pour travailler ni sur l'effectivité de leur recherche d'emploi. Par rapport aux catégories définies par le B.I.T., les mères de familles, les préretraités sont comptabilisés à partir du moment où ils se déclarent en recherche d'emploi.

Les données A.N.P.E. comptabilisent les demandeurs d'emploi en fin de mois (D.E.F.M.), c'est-à-dire les inscriptions comme demandeurs d'emploi sur les listes ANPE. Ces statistiques sont citées « dessaisonnalisées » par la presse comme étant le chiffre officiel mensuel du chômage. Le chiffre officiel, divulgué dans la presse mensuellement ne présente uniquement que les inscrits en catégorie 1, sept autres catégories statistiques englobent l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. sans qu'il en soit fait une grande publicité.

Les trois façons de mesurer les chômeurs officiels laissent de côté un certain nombre de sans emploi que CEZARD (1986, p 78) qualifie comme « *Le halo du chômage* » qui forme des graduations de situations.

Dans un rapport au 1er ministre, CASTEL, FITOUSSI, FREYSSINET & GUAINO (1997, p 173) précisent que 7 millions de personnes étaient touchées plus ou moins fortement par des difficultés de l'emploi.

En 1996, les statistiques officielles françaises dénombrent 3 millions de chômeurs auxquels il faut ajouter, d'après les auteurs du rapport : 250.000 chômeurs découragés, 300.000 chômeurs dans l'incapacité de rechercher un emploi, 460.000 personnes retirées de la population active par les dispositifs de cessation anticipée d'activité, 1.000.000 personnes qui subissent l'insécurité de l'emploi, 1.500.000 personnes travaillant involontairement à temps partiel, 200.000 chômeurs partiels, 350.000 personnes sans emploi bénéficiant d'un dispositif de formation. Ainsi en 1996, 7 millions de personnes subissaient des conséquences de la dégradation de la situation de l'emploi.

Ce comptage induit des catégories de sans emploi, de précarité, des dispositifs de formation et de cessation anticipée d'activité. Cette estimation donne un aperçu, un ordre de grandeur de l'insécurité de l'emploi en 1996.

MARUANI (2002), reprend une étude sur la base de « l'enquête emploi 2001 » de l'I.N.S.E.E. qui donnait un chiffre total du chômage : Chômage officiel selon le B.I.T. : 2.285.000, Chômage de l'ombre : 1.976.000, total : 4.261.000. Les chiffres I.N.S.E.E. ne prenaient en compte ni les chômeurs découragés qui n'avaient plus la motivation de rechercher du travail, ni les chômeurs indisponibles qui ne leur permettaient pas d'être libre dans les 15 jours, s'ils trouvaient un emploi pour cause de maladie, de garde d'enfants… ni les chômeurs à activités réduites ceux qui avaient travaillé plus d'une heure dans la semaine précédente.

Les chiffres de l'A.N.P.E étaient différents : chômeurs officiels : 2.083.000, chômage de l'ombre : 1.564.000, total : 3.647.000. D'après ces chiffres, le constat est évident : entre le chômage officiel et le chômage « Tout compris » l'écart est du simple au double.

La volonté de mesurer le chômage pose le problème des indicateurs. Les chiffres officiels du chômage ne portent que sur environ la moitié du chômage total et ne montre aucunement la réalité du chômage vécu par les personnes privées d'emploi qui cumulent les difficultés.

Quel a été l'impact des politiques de l'emploi avant 1998 sur les chômeurs de longue durée ?
« Le traitement du chômage est une des dimensions de la politique de l'emploi qui correspond à l'ensemble des interventions publiques dont le but est l'amélioration de fonctionnement du marché du travail et d'en réduire les déséquilibres » (DEMAZIERE, 1995, p 64).
Les instruments de la politique de l'emploi se distinguent en deux types de mesures, d'une part, les mesures « Actives » qui visent à lutter directement contre le rationnement des emplois en favorisant l'adaptation de la main d'œuvre par la formation professionnelle, en suscitant la création de nouveaux emplois par des incitations à l'embauche, en tentant de préserver les emplois existants par l'aménagement du temps de travail, en améliorant le circulation de l'information sur le marché du travail. D'autre part, les mesures pour l'emploi du type « Passives » qui visent à atténuer les effets de la pénurie d'emploi sans agir sur le rationnement, mais en attribuant des ressources aux chômeurs par l'indemnisation du chômage et en contrôlant le volume de la population active par le cessation d'activité et les aides au retour pour les travailleurs étrangers.
L'apparition et la persistance du chômage de masse ont participé à l'évolution des politiques qui ont pour fonction de réguler les tensions sur le marché du travail, de réduire les contradictions liées avec les dysfonctionnements de l'appareil productif. Les premières actions spécifiques qui ciblent le chômeur de longue durée débutent en 1985.
Les dispositifs se sont succédés à un rythme soutenu ou se sont entassés en strates successives sans cohérence apparente. «*Tout se passe comme si le traitement du chômage était engagé dans une spirale, marquée d'un côté par l'épuisement des dispositifs et le sentiment que tout a été essayé, et de l'autre, par une course poursuite contre la sélectivité sur le marché du travail dont les conséquences sont la multiplication de priorités*».(DEMAZIERE, 1995, p 64).
DEMAZIERE (1992, p 29) propose trois logiques de traitement du chômage : la première logique vise à peser sur les caractéristiques de la demande d'emploi et à améliorer ses capacités d'accès à l'emploi. Les stages de formation placent le bénéficiaire dans un statut d'inactif, stagiaire de la formation professionnelle. Après avoir ciblé les jeunes, les stages ont été proposés aux chômeurs de longue durée afin d'améliorer leur qualification pour un meilleur retour à l'emploi ; la deuxième logique vise à peser sur l'offre de travail et les pratiques de sélection à l'embauche en instaurant une discrimination positive à l'égard d'une

certaine catégorie de main d'œuvre. Ces mesures concernaient les primes à l'embauche, l'allègement des charges sociales, le coût de la formation ce qui permet d'orienter les stratégies de recrutement des employeurs. Le bénéficiaire se situe dans un statut d'actif occupé ; la troisième logique d'intervention porte sur la création d'activité intermédiaire, en particulier d'intérêt général dans le secteur non marchand. L'activité et la mise en situation de travail sont les points d'appui de ces mesures. Les Travaux d'Utilité Collective (T.U.C.) en 1984 pour les jeunes et les Contrats Emploi Solidarité (C.E.S.) en 1989 pour les jeunes et les chômeurs de longue durée. Le statut du bénéficiaire est celui de salarié avec un contrat de travail à mi-temps, même si le droit de ce statut est fortement dérogatoire. Certaines structures de l'insertion par l'activité économique ont pu utiliser ces contrats aidés. 2 millions de personnes ont bénéficié de l'ensemble de ces mesures en 1994 (MARUANI, 2002, p 42).

«*Le calendrier électoral n'est pas étranger à l'augmentation du nombre de mesures dans le but de faire baisser les chiffres du chômage ainsi qu'à la dimension statistique du traitement social du chômage*» (LEBAUBE, BOUILLARGUET & GUITTONI, 1994).

Pour la DARES (1996, p 195), d'une part, à court terme les fluctuations du chômage ont été fortement modifiées par les politiques de l'emploi, et d'autre part, dans une perspective macro économique, l'avantage de la gestion sociale du chômage, à court terme, diminue fortement à long terme. Les mesures qui ont été mises en place dans le cadre des politiques de l'emploi afin de lutter contre le chômage de 1982 à 1996 peuvent être classées en quatre grands groupes : les mesures en faveur du secteur marchand qui étaient fondées essentiellement sur l'abaissement du coût du travail avec le but de favoriser l'emploi et de lutter contre la sélectivité du marché de l'emploi ; la création d'emplois dans le secteur non marchand qui correspondaient aux contrats aidés, tels que les travaux d'utilité collective et les contrats emploi solidarité. Ces contrats étaient accessibles aux collectivités locales et territoriales, aux associations et à certains établissements publics et institutions d'état comme l'éducation nationale, les hôpitaux… Ces deux groupes de mesures influaient sur le volume d'emploi ; les stages de formation professionnelle pour les jeunes et les chômeurs de longue durée ; le retrait définitif d'activité des préretraités.

A court terme, la DARES (1996) a cherché à évaluer, l'effet net sur l'emploi en prenant en compte les effets de substitution entre embauches non aidées et embauches aidées, c'est-à-dire des emplois qui devaient être créés par le secteur marchand, mais qui se sont transformés en contrats aidés dans le secteur non marchand. La création nette était inférieure au volume de contrats aidés. L'effet d'appel est aussi pris en compte. Cet effet se traduit par l'arrivée

éventuelle de la population inactive, ce qui réduit d'autant l'impact de la création de volume d'emploi sur le chômage.

L'effet d'appel concerne de la même façon les mesures qui ont un impact sur les ressources de la main d'œuvre, tel que les pré-retraites ou les stages de formation professionnelle.

En conclusion, l'étude de la DARES (1996, p 219) précise que la politique de l'emploi dans son ensemble n'apportait qu'une solution très partielle aux problèmes du chômage. Son efficacité n'était garantie qu'à court terme et son impact ne pouvait être ressenti à long terme qu'à la condition qu'elle permette un véritable partage du travail et des revenus.

Le chômage est devenu un problème social (DEMAZIERE, 1995, p 31), une construction sociale, qui est un tri social et politique afin de désigner le chômeur (MARUANI, 2002, 42). Toutes les statistiques et toutes les définitions sont contestables. Les écarts entre les différents recensements du chômage ne décrivent pas des défauts des instruments de mesures, mais un problème de balisage. Les chiffres du chômage ne sont pas un simple décompte des personnes privées d'emploi, mais le traitement politique du non emploi.

Depuis 1982, les gouvernements successifs ont choisi le passage du traitement économique du chômage au traitement social du chômage non seulement en construisant le chômage, mais en séparant les chômeurs. Le chômeur qui a vocation à retrouver un emploi rapidement, garde une prestation liée au salariat, une sorte de « Vrai chômeur », pour celui dont le chômage s'allonge, devient chômeur de longue durée, une sorte de « Faux chômeur ». Mais est-il toujours un chômeur ?

Entre emploi et exclusions, entre vrais et faux chômeurs, le chômeur de longue durée est un chômeur en cumul de difficultés qui s'étendent de l'emploi en tant que chômeur, mais aussi, à d'autres dimensions de la vie, par la durée de celui-ci. Les chômeurs de longue durée se situent entre l'emploi et l'exclusion, entre vrais et faux chômeurs.

L'éclatement du chômage, en catégories de chômeurs, déterminées dans la négociation avec l'agent de l'A.N.P.E,. a permis de construire des identités diverses de chômeurs de longue durée. Afin d'appréhender l'éclatement du chômage, les agents de l'A.N.P.E. nous aide à cerner, les représentations sociales des chômeurs de longue durée et leur employabilité. Les nouvelles formes d'emplois précaires s'ajoutent à leurs difficultés de trouver un emploi stable.

Les représentations sociales des chômeurs de longue durée se sont dessinées autour de la séparation des chômages, de l'éclatement de l'unité du chômage, de la multidimensionnalité

du chômage, décidés par l'offreur, par le demandeur et/ou par la différence entre « vrais » et « faux » chômeurs.

Les représentations sociales du chômage de longue durée se situent autour de cette autonomisation et de ces particularités de traitement. Dans ce modèle, la politique concernant des C.L.D., relève de l'action pour l'emploi et non de l'action sociale. Mais dans sa logique de discrimination positive, l'unité juridique du chômeur vole en éclat. «*Le traitement du chômage de longue durée s'inscrit dans le passage d'un principe d'égalité vers un principe d'égalité des chances qui favorise un public par rapport à un autre dans son droit, dans ce cas, au travail*» (SUPIOT, 1988 p 185-202).

Ainsi deux figures du chômeur se dessinent : pour la première, le chômeur est un sujet de droit qui est inséré dans un cadre social et juridique de droit commun, et pour la deuxième, la figure est le chômeur de longue durée qui est l'objet de soins, étant sorti de ce cadre juridique et qui s'inscrit dans un processus d'exclusion sociale. La reconnaissance du chômeur de longue durée a fait éclater l'unité du chômeur et du chômage.

GUYENNOT (1998, p 35) fait le lien entre la reconnaissance du chômeur de longue durée et le fait qu'il devient le public de l'insertion ; le chômeur de longue durée se sépare du chômeur de courte durée et bascule dans l'insertion multidimensionnelle.

«*Le chômage de longue durée est une catégorie incertaine, ambigüe et ambivalente car elle est largement contradictoire avec la norme du chômage qui se définit comme un statut transitoire, socialement inacceptable, étant stabilisé et durable* ». «*Le chômage est d'essence de courte durée. Le chômage de longue durée représente une aberration par rapport aux représentations classiques du chômage*» DEMAZIERE, 1992, p 14).

DEMAZIERE (2003) met en corrélation la dislocation de la catégorie du chômage avec le délitement du salariat en tant que construction sociale. La construction sociale du chômage de longue durée s'est réalisée autour des politiques de traitement parce que les C.L.D. avaient des difficultés particulières, ce qui renvoie à une multidimensionnalité des politiques concernant les C.L.D..

La durée du chômage est attribuée à trois représentations du chômeur de longue durée : La durée du travail résulte, selon les thèses libérales, d'un calcul rationnel de l'offreur de travail qui est induit par l'indemnisation comme incitation au non travail, ce qui correspond à un chômage volontaire. Pour la théorie connue sous le nom du « Job Search », l'individu spécule sur les distributions de salaires nominaux ce qui anime une coexistence entre le chômage et les emplois vacants, non encore pourvus. L'origine du chômage se situe dans les délais et les coûts d'ajustement entre l'offreur et le demandeur qui ne dispose pas de l'information

nécessaire à la prise de décision. Dans cette thèse défendue par PIGOU (1933), l'incertitude attachée à la recherche d'emploi, c'est-à-dire, la méconnaissance du salaire accessible et la représentation qu'a le recruteur sur le bon profil, sont nécessaires à l'amélioration de l'emploi. L'interaction des comportements stratégiques entre le candidat et l'employeur aboutissent à un équilibre comportant des emplois vacants et un chômage volontaire qui devient rationnel.

Dans ce cadre, le chômage est un choix, un produit de stratégies individuelles dont les variations fluctuent en fonction de la demande d'emploi, et non de l'offre. La durée du chômage dépend du comportement des individus.

Les facteurs qui diminuent le coût du chômage, tels que le niveau de vie des ménages et les allocations de chômage ont un effet désincitateur à la reprise du travail. Le chômage est volontaire car l'individu décide de la durée. Les arbitrages sont réalisés d'une part, entre le coût de la recherche qui intègre la perte de revenu lié au chômage, le coût de la mobilité ainsi que l'acquisition de l'information, et, d'autre part, les bénéfices prévisibles constitués par le supplément de revenu résultant de l'obtention d'un meilleur emploi, grâce à la recherche réalisée. Cette théorie est mise à mal dès que le chômage augmente d'une façon importante du fait de la crise économique et de la forte propension des anciennetés dans le chômage.

La deuxième représentation prend en compte la difficulté de retrouver un emploi, et donc, se situe plus sur le marché de l'emploi et donc sur la durée du chômage.

En effet, les réformes ultérieures qui ont diminué l'allocation chômage pour les chômeurs de longue durée n'ont pas réduit son nombre, par contre ces réformes ont plongé ces chômeurs de longue durée indemnisés avant 1982, dans la précarité due au chômage apparentée à la pauvreté. La question qui se pose est donc, «Le chômeur de longue durée peut-il trouver un travail ? ou plutôt, veut-il trouver un travail ? ».

La troisième représentation du chômage de longue durée est la distinction entre les « faux » et les « vrais » chômeurs qui se réalise non plus sur la référence à la demande de travail par les chômeurs, mais sur l'offre de travail par les employeurs. La sélectivité, donc la sanction du marché doit-elle conduire à retirer la qualité de chômeur à ceux qui n'en ont pas trouvé dans un délai court ? : est la question qui concerne la représentation des « vrais » et des « faux » chômeurs.

Ce sont des études sur l'individu au chômage qui distinguent les vrais et les faux chômeurs D'après QUESNEL (1969) cité par DEMAZIERE (1992, p 49). Dans cette étude, 70% des chômeurs sont écartés parce qu'ils concernent des cas particuliers et les autres 30% restant représentent la demande représentative des demandeurs. Le terme de faux chômeurs est employé pour distinguer des catégories situées dans un état intermédiaire entre activité et

inactivité désignant en particulier ceux qui se sont découragés par leurs grandes difficultés à retrouver un emploi. Pour cette théorie, c'est l'offre qui détermine le chômage puisque peut être chômeur celui qui est susceptible d'être recruté par un employeur. C'est le degré d'employabilité qui va distinguer celui qui va pouvoir être recruté et donc les vrais chômeurs sont ceux qui peuvent être recrutés et considérés comme aptes à servir le système productif. A contrario, les inaptes au système productif sont des exclus du système productif, des faux chômeurs.

L'A.N.P.E. reprend cette définition de l'inemployabilité comme volonté de recherche d'emploi ayant la capacité d'en trouver un. Ceux qui avaient l'ancienneté la plus longue dans le chômage se sont faits différencier des autres chômeurs par leurs chances d'accès à l'emploi. Les chômeurs de longue durée se sont faits invalider et disqualifier par l'évaluation de leur degré d'accès à l'emploi.

Pour les chômeurs de longue durée désignés par les possibilités, dans un temps déterminé, d'un retour à l'emploi, s'ajoutent deux éléments déterminants dans la précarisation de sa situation : le concept d'employabilité et celui de la précarisation des emplois.

Quelle employabilité pour les chômeurs de longue durée ? La sociologie du chômage tente d'expliquer la différenciation des chances d'accès à l'emploi entre catégories de chômeurs en introduisant le concept d'employabilité au sens de capacité à obtenir un emploi. La différenciation peut se réaliser entre chômeurs transitoires et chômeurs permanents, entre chômeurs de passage et chômeurs récurrents, entre chômeurs provisoires et chômeurs de longue durée, entre chômeurs en quête d'emploi et ceux qui abandonnent cette quête, rappelle DEMAZIERE (1995, p 46). Le classement qui est réalisé entre employable et inemployable, n'est pas déterminé par des facteurs individuels pratiques de jugement, mais par une estimation statistique. La notion statistique d'employabilité permet de mesurer les flux sur le marché du travail comme probabilité de sortie du chômage, un accès direct à l'emploi, alors que la notion statistique complémentaire de vulnérabilité désigne la probabilité d'entrée au chômage au sein d'une population donnée pendant une durée donnée. Les sociologues privilégient l'observation des inégalités d'un chômeur, ce qui correspond à l'employabilité différentielle liée à certaines caractéristiques des chômeurs.

Cette employabilité différentielle, d'une part, décrit la sélectivité du marché sans proposer d'explication sur les mécanismes qui produisent ses inégalités, et d'autre part, elle propose des indicateurs utiles dans le cadre des politiques publiques sélectives ciblées repérant les catégories faiblement employables comme les chômeurs de longue durée. L'âge, le sexe, mais

aussi l'ancienneté du chômage pèsent sur l'employabilité. Quelque soit l'âge ou le sexe, les chances d'obtenir un emploi diminuent quand l'ancienneté augmente.

En dehors des théories du chômage volontaire comme élément déterminant du chômage de longue durée, l'ancienneté de chômage a une connotation négative qui engendre la baisse de l'employabilité. Quelques hypothèses sont souvent proposées sur les raisons de l'inemployabilité : l'affaiblissement de la combativité des chômeurs, l'apparition de comportements déconnectés du monde du travail, le relâchement de la recherche d'emploi.

Le phénomène de file d'attente qui désigne le fait que les nouveaux arrivants au chômage s'insèrent devant les plus anciens dans la file. La durée du chômage ne résulte pas des individus mais de la répartition des rangs dans la file d'attente qui apparaît sauvage et inversée. Même si le débit augmente, les chômeurs les plus anciens ne sortent pas de la file car ils occupent les places en queue. L'ancienneté du chômage peut aussi être le résultat de décalages persistants entre les caractéristiques des demandeurs d'emplois et les emplois disponibles. La stigmatisation des chômeurs de longue durée est un processus qui s'auto-entretient, qui éloigne encore plus de l'emploi ceux qui sont porteurs du signal négatif.

Les diverses explications ne sont pas exclusives les unes des autres et aucune d'entre elles ne peuvent être privilégiées malgré la robustesse des observations empiriques. «*A l'employabilité intrinsèque résultant des trajectoires et des caractéristiques des chômeurs, il faut ajouter l'employabilité extrinsèque qui dépend de l'environnement économique et des transformations du marché du travail*» (DEMAZIERE, & DUBAR, 1994).

> «*L'employabilité du chômeur n'est pas déterminée uniquement et mécaniquement par ses caractéristiques individuelles seules, par ses qualités personnelles, par ses comportements à la recherche d'emploi. Par exemple, une implantation d'établissement créateur d'emplois peut rendre employables des chômeurs qui étaient déclarés inemployables et, a contrario, des entreprises qui ferment rendent inemployables des salariés tout à fait employables auparavant*» (DEMAZIERE, 1995, p 60)

«*Dans la désignation de l'employabilité, les entreprises restent actives dans les mouvements d'emplois, dans la détermination des contours de la population employée et de celle qui se dirigera vers le chômage et y restera*» (MARUANI-REYNAUD, 2004, p 76).

LEBAUBE (1988, p 153) a une description assez prophétique du concept d'employabilité puisqu'il disait : «C*e nouveau concept pouvait avoir comme fonction la culpabilisation du chômeur de longue durée, rendu responsable de sa situation alors qu'en 1988, il est encore appréhendé comme victime. La charge de la preuve s'inverserait et le poids de la*

responsabilité du chômage et de l'état de chômeur n'incomberait plus à la collectivité mais à l'individu».

Pour EBERSOLD (2001, p 111) le lien entre le chômeur et l'inemployable est évident, les deux sont près de l'emploi, et professionnellement en marge de la société, les deux sont obligés par la loi de rechercher un emploi, et enfin, les deux sont atteints dans leur vie quotidienne de l'absence d'emploi.

Mais trois facteurs les distinguent : la durée de l'inactivité : compte tenu du volume du chômage, la période d'inactivité est de plus en plus longue. L'état de l'inemployable ne peut plus être considéré comme transitoire. Au contraire, la durée du chômage le désigne comme fragile, exposé aux risques de désocialisation. L'inemployable qui recherche un emploi depuis plus d'un an, ne peut être tenu pour responsable de sa situation. Le chômage de masse, l'allongement de la durée du chômage, les pratiques de plus en plus sélectives des milieux économiques, rendent l'inemployable, chômeur de longue durée, victime des dysfonctionnements sociaux ou d'irréductibles changements sociaux et économiques. Les interventions des politiques de l'emploi qui confèrent un statut de la formation professionnelle, rendent juridiquement impossible, à l'employable, d'être chômeur puisque celui-ci doit être en recherche d'emploi active, ce qui est impossible.

L'ancienneté dans le chômage désigne la période écoulée entre l'entrée dans le chômage et le moment de la mesure, tandis que la durée du chômage mesure la période entre l'entrée et la sortie du chômage.

La précarisation des emplois en plus du chômage participe à l'exclusion. En effet, la floraison des emplois atypiques ne peut se comprendre qu'en liaison avec le salariat. Les formes particulières d'emplois englobent tous les types d'emplois qui, d'une manière ou d'une autre, dérogent à la norme du travail sous contrat à durée indéterminée à temps plein (MARUANI & REYNAUD, 2004, p 52). Deux distinctions sont à faire entre les formes atypiques d'emplois, d'une part celles qui dérogent sur la durée et le statut du contrat, C.D.D., intérim, stage, et d'autres qui dérogent du point de vue de la norme du temps, comme le temps partiel. Ce qui réunit ces formes d'emplois ce ne sont pas uniquement quelles soient hors norme mais qu'elles instaurent une instabilité, une insécurité qui les assimilent à de la précarité et qui les rapprochent du chômage.

ROSANVALLON (1998, p 79) précise qu'un des problèmes majeurs déterminants de la « *Nouvelle question sociale* » est la déstabilisation générale des conditions salariales. La fragilisation multiforme du salariat, précarité et flexibilité, modifie en profondeur notre

société non seulement aux marges mais dans son centre. Il citait Robert CASTEL (1994) qui décrit la dégradation de la condition travailleuse plus grave que le chômage, sans minimiser les méfaits du chômage.

MARUANI (2002) insiste sur le sous emploi qu'elle précise comme pas suffisamment étudié dans le cadre du chômage. Le sous emploi est assimilable au temps partiel que les stéréotypes sociaux déclarent « *bon pour la femme* ». Le débat est focalisé sur la réduction du temps de travail de ceux qui aspirent à travailler moins, en oubliant ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à temps plein, en l'identifiant au temps partiel choisi, en le présentant comme un art de vivre qui permet de concilier la vie familiale et la vie professionnelle. Le problème qu'est le temps partiel ainsi que le débat sur les bas salaires ont été escamotés. Le temps partiel a été l'accélérateur d'un processus de paupérisation d'une partie du salariat, d'une frange majoritairement de femmes, du monde du travail. Le temps partiel est une source de précarité, d'instabilité et le tremplin au renoncement, au découragement à rechercher un emploi.

Les chômeurs de longue durée sont à la croisée, du chômage, de l'inemployabilité, de la précarité.

Quelles identités pour les chômeurs de longue durée ? DEMAZIERE (1992, p 219-272), propose, afin de construire des catégories identitaires de chômeurs de longue durée de s'appuyer sur trois différentes représentations des chômeurs : la première que nous avons partiellement vue consiste à approcher la représentation des C.L.D. par l'analyse statistique des résultats et des bilans des politiques de l'emploi. Cette approche, dans le cadre de cette thèse, a une importance limitée puisque uniquement quantitative sur des dispositifs. Les deux autres catégories sont plus intéressantes car elles s'appuient sur des études de personnes : la représentation des chômeurs de longue durée par les agents de l'A.N.P.E et, la réaction et les revendications des chômeurs de longue durée face aux catégorisations des agents de l'A.N.P.E.. Les catégorisations des chômeurs de longue durée par les agents de l'A.N.P.E se construisent dans le cadre de leurs entretiens.

Dans le cadre des entretiens entre les C.L.D. et les agents de l'A.N.P.E., les interactions sont asymétriques et inégales puisque c'est uniquement de l'identité des chômeurs de longue durée dont il est question. Ces entretiens ont un enjeu important et dangereux pour les C.L.D. puisqu'il est question de leur futur itinéraire dans les dispositifs, mais aussi puisqu'il s'y ajoute les attributions et redéfinitions de leur identité.

Didier DEMAZIERE (1992) dégage quatre types de groupe de chômeurs de longue durée : les demandes mortes, les volontaires, les cas lourds et les débrouillards.

Les demandes mortes : Pour ce groupe, les C.L.D. ne sont pas considérés comme de « vrais chômeurs » parce que leurs traits particuliers relatifs à leur santé ou à leur âge rendent extrêmement faibles, pour les agents de l'A.N.P.E., leurs chances de retour à l'emploi. Ce groupe comporte plusieurs caractéristiques qui s'articulent plus ou moins autour des stigmates corporels et des relations impossibles avec l'agent de l'A.N.P.E.. Ce sont des individus découragés entraînés vers une forme d'exclusion. L'identité proposée n'a plus de lien avec le chômage et signifie qu'ils en portent les stigmates sur leur corps.

Ces individus sont classés inemployables et donc le statut de chômeur se réduit au statut d'inscription à l'A.N.P.E., dont le jeu sera de négocier une sortie du dispositif vers une insertion plus sociale. Ces C.L.D. basculent d'une identité liée à l'emploi par le biais du chômage par la volonté de l'agent de l'A.N.P.E. à une identité sociale hors de l'emploi. Cette négociation est difficile car l'inscription à l'A.N.P.E. est leur dernier lien avec l'emploi. Ces C.L.D. sont découragés. Le découragement est considéré comme très proche de l'abandon de toute recherche d'emploi.

Ceux qui persistent à la recherche d'un emploi ne sont pas pris au sérieux et les preuves apportées sont interprétées non comme des signes de revendications d'un emploi impossible à satisfaire mais comme une précaution visant à préserver un droit au niveau du replacement. Pour les agents de l'A.N.P.E. les efforts de recherche d'emploi des chômeurs peu employables se relâchent d'autant plus qu'ils bénéficient d'un revenu de remplacement.

Les volontaires : En opposition au groupe précédent, les C.L.D. « volontaires » se caractérisent par leur qualification, leur connaissance du marché de l'emploi sans que les caractéristiques physiques rentrent en jeu. Ils sont rattachés à la catégorie traditionnelle des chômeurs. Les chômeurs « volontaires » revendiquent un emploi et une situation de chômeur mais ils ont une position difficile dans la concurrence du marché de l'emploi : infériorisés, ils ne sont pas exclus et l'A.N.P.E les considèrent relevant de l'offre de service et de placement et leur attribue une certaine employabilité.

La précarisation économique, sans dégradation physique visible, apparaît aux yeux des agents comme une sorte de garantie à la sincérité de la recherche d'emploi et n'est pas interprétée comme potentiellement mise en scène. Dans le cas de chômeurs de longue durée « volontaires», la situation n'est pas interprétée comme le produit d'un déterminisme irréversible, mais comme une contingence. Le statut négocié passe du statut d'incertain à la recherche d'emploi à celui de demandeur d'emploi.

Le Chômeur « volontaire » rentre bien dans le champ d'action de l'A.N.P.E. caractérisé par des difficultés par rapport à l'emploi et par la motivation à s'en sortir. Entre le modèle de l'assistance et le modèle normatif et institutionnel, l'agent de l'A.N.P.E. fait glisser le curseur vers la norme de chômeur normal.

Les cas lourds *:* Le chômeur de longue durée considéré par l'agent de l'A.N.P.E. comme « cas lourd » n'est pas reconnu comme demandeur d'emploi, ni relevant d'une logique de placement mais il n'en est pas pour autant relégué dans l'assistance alors que les explications de la durée du chômage sont imputées à des difficultés personnelles. Ces « cas lourds » ne sont pas étiquetés comme exclus, mais comme marginaux. Ces C.L.D. sont en majorité jeunes, avec peu d'expériences professionnelles et sont considérés comme atypiques.

Cette représentation du « cas lourd » se construit autour de leurs difficultés relationnelles psychologiques, abordant les questions d'emploi secondairement. Leur identité n'est pas située par rapport à l'emploi mais définie par des difficultés personnelles dont les indices concrets sont à chercher dans les accidents et les attributs du C.L.D.. Ils apparaissent en dehors du marché du travail vivant dans un système clos dans lequel ils se sont enfermés.

Le C.L.D. « cas lourd » ne correspond pas au modèle classique du chômeur et ne revendique aucun statut, ni identification alternative comme le handicap, la femme au foyer… Pour les agents de l'A.N.P.E, ces C.L.D. sont passifs et ne veulent pas utiliser les services de l'A.N.P.E. pour s'en sortir. Les relations entre l'agent de l'A.N.P.E. et le chômeur de longue durée « cas lourds » sont bloquées parce que chacun a sa représentation de l'autre qui empêche de déboucher sur un traitement.

Les « débrouillards » sont employables et plaçables sur des offres d'emplois. Les agents de l'A.N.P.E. construisent leur représentation sur le rapport à l'emploi et sur leur recherche d'emploi. Les « débrouillards » ne cherchent pas d'emploi et se débrouillent. Ils sont assez jeunes entre 30 et 40 ans, sans qualification professionnelle reconnue et sans grande expérience de l'emploi. A l'inverse du 1er type de C.L.D., ils n'ont ni problème de santé ni problème d'âge ; ce qui les caractérisent, ce sont leur jeunesse, leur bonne présentation, leur bonne forme et leur bonne santé. Ils ont le bon profil pour accéder aux services de l'A.N.P.E. d'où la contradiction entre le diagnostic d'employabilité et leur ancienneté dans le chômage.

L'absence de relation entre l'agent et le chômeur de longue durée « débrouillard » est toujours imputable à ce dernier du fait, selon les agents, que le gonflement du stock de chômeurs, interdit à l'agent l'initiative de l'intervention. Les dossiers des « débrouillards » sont vides, ce qui est aussi une indication de leurs relations inexistantes.

Pour ces C.L.D., qui ont tout pour trouver un emploi et qui ne le font pas, la prolongation du chômage est considérée comme un choix et les perspectives d'activité sont très réduites. Cette activité clandestine leur apparaît comme hypothèse explicative du désintérêt pour les circuits officiels et institutionnels d'accès au marché du travail et au renoncement à l'emploi.
Mais pas obligatoirement au renoncement de l'assistanat dans le cadre du R.M.I. et surtout de ses droits connexes (santé, logement). Ils seront considérés aussi comme des faux Rmistes, qui abusent du système vers 2002-2003.
FOUGERE (2000, p 150) utilisant les travaux de jacques FREYSSINET (1992, p 131-138) indique que les études de l'évolution du chômage ont permis d'identifier ses déterminants et son influence sur les trajectoires individuelles des chômeurs de longue durée sur le marché de l'emploi. Parmi les facteurs qui exposent les travailleurs au chômage de longue durée, les analyses ont tendance à mettre en avant les caractéristiques individuelles sur lesquelles, en période de fort chômage plus particulièrement, les employeurs fondent leur stratégie de sélection à l'embauche. Parmi ces caractéristiques, il est distingué, comme nous l'avons vu précédemment avec Didier DEMAZIERE, les caractéristiques individuelles démographiques : le sexe, l'âge, la nationalité, la situation familiale et les caractéristiques individuelles sociologiques : la formation initiale, la qualification, la trajectoire professionnelle antérieure. Le chômeur de longue durée, loin d'être défini objectivement pour la durée de son chômage estimé institutionnellement entre « vrai chômeur » et « faux chômeur », se définit subjectivement en fonction des représentations qu'en a la société et celles qui se construisent entre eux et les agents de l'institution qui, officiellement, délivrent le statut de chômeur.
Il y a donc le chômage de longue durée, défini par plus d'un an de chômage et des chômeurs de longue durée dont le profil type ainsi que leur logique se croisent, s'articulent, s'additionnent. Les chômeurs de longue durée sont définis par leur profil subjectivement construit. Ils sortent de la dimension unique de l'emploi pour la multidimensionnalité de l'exclusion.

Le traitement des chômeurs de longue durée par les politiques de l'emploi et d'insertion s’est orienté vers le principe de la discrimination positive, en effet, l'obtention du statut de chômeur de longue durée a permis une discrimination positive, c'est-à-dire, qu'un certain nombre de mesures étaient étudiées spécifiquement pour les C.L.D. par rapport aux chômeurs « classiques » ou « normaux ». Mais avant ces mesures spécifiques, les politiques utilisaient les mesures de droit commun qu'ils proposaient à tous les chômeurs.

Toutes ces mesures allaient dans le même sens : la réduction de la population active ; le nombre de C.L.D. était réduit, soit en les sortant des listes d'inscription comme demandeurs d'emploi, soit en les déclassant vers les catégories A.N.P.E. autre que la 1ère qui est la référence statistique mensuelle politique et médiatique du nombre officiel de chômeurs en France.

Les chômeurs de longue durée, considérés comme inemployables pour des raisons personnelles de santé, de dépendance, d'addiction se sont vus proposer une démarche de reconnaissance. Par la Commission Technique d'Orientation et de REclassement Professionnelle (C.O.T.O.R.E.P), commission chargée d'évaluer le handicap et de reconnaître son niveau), de façon à changer le statut de demandeur d'emploi par celui de travailleur handicapé, tout en gardant un lien avec l'emploi. Pour les C.L.D. jugés eux aussi inemployables en raison de leur âge, l'A.N.P.E. pouvait leur proposer de signer une dispense de recherche d'emploi, ils ne sont alors plus comptabilisés comme demandeurs d'emploi. Par ces deux mesures, le traitement du chômage de longue durée des politiques de l'emploi, consistait à les faire basculer sur un autre statut hors de leur champ.
Pour les chômeurs non indemnisés, le dispositif R.M.I. dans le cadre des politiques d'insertion, était la suite logique de la trajectoire.
Concernant les « cas lourds » quand le blocage était tel, que malgré les tentatives des agents de l'A.N.P.E. de négocier le minimum de statut correspondant à la recherche d'emploi et à la motivation, la radiation à l'initiative de l'un ou de l'autre, pouvait être un moyen de sortir du dispositif de l'A.N.P.E.. Les mesures de radiation pouvaient être temporaires et demandaient une réinscription volontaire ce qui dépendait de la démarche du chômeur radié. Le C.L.D. découragé, sans espoir de retour à l'emploi, pouvait décider de ne plus s'inscrire à l'A.N.P.E..

Une autre façon de traiter le chômage de longue durée était le déclassement. Tous les chômeurs qui étaient positionnés sur des stages, sur des contrats aidés dans le secteur non marchand ou dans une structure de l'insertion par l'activité économique, n'étaient plus comptabilisés dans la catégorie 1, mais dans la catégorie 5. Les chômeurs étaient positionnés sur les contrats aidés tels que C.E.S. et C.E.C., remplacés depuis 2005 par les contrats d'avenir (C.A) et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (C.A.E.). Ces chômeurs de longue durée, prioritaires sur ces contrats aidés, passaient du statut de chômeur à celui de salarié, même si les droits qui étaient attachés à ce type de contrats étaient dérogatoires du contrat de travail « classique ». Ces orientations vers les contrats aidés partaient d'une logique de

placement indirect, c'est-à-dire, que le placement de l'emploi direct ne paraissait pas possible immédiatement. L'offre de placement indirect permettait de proposer une période d'adaptation afin de régler ou tout du moins réduire les freins personnels et professionnels au préalable à la reprise d'emploi.

Le traitement du chômage se réalisait à partir de catégories, de représentations et de normes qui le structurent. Le traitement du chômage concernait les chômeurs auxquels l'institution a reconnu le statut de demandeur d'emploi évalué par l'inscription à l'A.N.P.E., la recherche d'emploi effective et la capacité à trouver un emploi. Le traitement social du chômage quant à lui, concernait les groupes cibles particuliers et constitue une politique dite « d'insertion » (DEMAZIERE, 1995, p 74). Le lien entre les politiques de l'emploi et le politiques d'insertion se situait au niveau des chômeurs de longue durée et du traitement social du chômage.

Ces liens entre les politiques de l'emploi et les politiques d'insertion sont étudiés dans le chapitre suivant concernant les politiques actuelles de 2002 à 2007. L'insertion devient un « *concept opératoire* » du traitement social du chômage (MACLOUF, 1992).

Les objectifs des dispositifs publics associaient dimension sociale et professionnelle des difficultés des personnes depuis longtemps au chômage et les déclinent de plus en plus en terme de mobilisation de chômeurs. L'émergence de la catégorie d'insertion dans le traitement du chômage des publics cibles prioritaires traduisait les mutations qui affectaient les liens entre chômage et emploi. Cette catégorie indiquait que l'accès des chômeurs à l'emploi était devenu plus difficile et indirect, impliquant le passage par des mesures et des statuts intermédiaires, supposant le cheminement dans des parcours de formation et d'insertion.

Les aides publiques, d'un côté, officialisaient et, voire naturalisaient, la distinction entre chômeurs ordinaires qui relevaient d'une logique de placement direct dans l'emploi et ceux qui appartenaient à des publics cibles, les candidats à l'insertion, définis comme incapables d'occuper un emploi directement et donc exclus du placement , et d'un autre côté, isolaient ces chômeurs « cas sociaux » et assistés qui relevaient exclusivement d'une politique sociale, d'une assistance sociale (DEMAZIERE, 1995, p 76). Le chômeur de longue durée avait et a une position aux marges du marché du travail, mais non en dehors, aux frontières du chômage, mais non dans la sphère de l'inactivité.

La solution temporaire du traitement social du chômage de longue durée entre l'emploi et l'assistance, entre l'économique et le social, entre le travail et l'inactivité a déployé un espace spécifique constitué d'emplois intermédiaires et de dispositifs particuliers.

Le traitement social du chômage a traduit un changement important, d'une part il tentait d'articuler les politiques sociales et l'accès à l'activité économique à partir de la convention selon laquelle la participation à la sphère économique était un des principaux vecteurs d'intégration sociale, et d'autre part, il introduit des statuts de travail se situant entre l'emploi et l'assistance (LAVILLE, 1999, p 76). L'idée directrice de ce dispositif était que le travail temporaire, particulier, était préférable au chômage et surtout à l'inactivité, et pouvait servir de tremplin pour retrouver un emploi permanent.

L'emploi transitoire a permis à des salariés d'être pris en charge par l'Etat. Cet espace est accessible aux chômeurs de longue durée, bénéficiaires du R.M.I. et publics cibles prioritaires, et se définissait autour de l'activité d'utilité collective non remplie par l'initiative du secteur marchand. L'insertion par l'activité économique est donc commune aux politiques de l'emploi et aux politiques d'insertion.

1.2.2.5. L'insertion par l'activité économique : un système de production d'emplois intermédiaires entre l'économique et le social

L'étude de l'I.A.E. est essentielle dans le cadre de cette thèse parce que cet espace intermédiaire entre l'emploi et le sociétal caractérise, l'insertion de personnes en cumul de difficultés, qu'elles soient définies comme inemployables par l'A.N.P.E. ou employables dans le cadre de leur insertion liée au R.M.I..

D'une part, l'I.A.E. se tient à la croisée de la politique de l'emploi dans une logique de traitement social du chômage de longue durée, en particulier, dans une dimension unique de l'emploi : l'intégration par l'emploi dans les entreprises, même particulières. Le problème d'emploi ne peut se régler ou se réduire que dans le cadre de l'emploi, de près ou de loin, ce qui entraîne le développement d'emplois intermédiaires, particuliers, dérogatoires du droit commun en matière de contrat de travail. Ces « hors catégories du chômage » ne sont pas en capacité d'être dans le marché du travail, il faut leur créer un marché du travail dans lequel ils soient acceptés. D'autre part, l'IAE se trouve à la croisée des politiques d'insertion du public bénéficiaire du R.M.I. dans une logique d'insertion multidimensionnelle : « *Réglons d'abord les difficultés d'ordre de la santé, du logement, du lien social…* ». L'exclusion de la société, en particulier, salariale ne peut se réduire qu'en proposant une remise à niveau sociétale avec l'aide d'un support, dans ce cas, le travail comme intégrateur. Cette insertion, de moyen terme, accompagne la personne dans l'ensemble des dimensions concernées par les difficultés. L'une

des particularités de l'insertion concerne la globalité de la prise en charge de la personne, l'I.A.E. s'est proposée d'articuler cet ensemble.
L'émergence et les champs de l'insertion par l'économique composent les deux éléments d'étude du système d'emplois intermédiaires entre l'économique et le social qu'est l'insertion par l'activité économique.

L'insertion par l'activité économique a émergé de l'impossibilité des politiques de l'emploi classiques de régler le cumul de difficultés. L'I.A.E. s'est constituée progressivement dans un contexte particulier, avec de nouveaux acteurs de l'insertion. Des textes ont structuré ce nouvel espace d'innovation qui a débuté dans le flou juridique le plus complet.
Le contexte de l'émergence et la chronologie des textes fondateurs retracent l'apparition de l'I.A.E. dans le champ des politiques de l'emploi et d'insertion.

L'insertion par l'activité économique recouvre aujourd'hui un certain nombre d'initiatives au croisement de la société civile et des politiques publiques, et au croisement des problématiques anciennes de la mise au travail des chômeurs et des référentiels nouveaux du développement social et de la lutte contre les exclusions. C'est seulement pour la réintégration des individus dans la sphère du travail que l'Etat peut briser le cercle vicieux qui fait que la solution du problème (l'indemnisation des chômeurs) contribue paradoxalement à aggraver le même problème (le chômage) à cause de son coût qui pénalise l'emploi (ROSANVALLON, 1998, p 128).
La centralité de la question de l'emploi tient à ce que l'emploi représente le seul facteur de l'exclusion auquel l'action publique peut vraiment s'impliquer avec efficacité. L'Etat ne peut rien ou presque pour préserver les liens sociaux ou familiaux qui sont des dimensions essentielles de l'exclusion. Faute de pouvoir faire du sociétal, l'Etat fait de l'économique. C'est ce qu'il réalise dans le cadre spécifique de l'I.A.E. en donnant la gestion aux acteurs locaux de l'insertion, aux structures de l'insertion par l'activité économique.
L'histoire de ces initiatives est courte : les 1ères remontent à la seconde moitié des années 1970 (IMBERT, 1994). Elles sont étroitement liées à l'importance nouvelle que prennent le problème du chômage et la prise de conscience progressive que les mécanismes traditionnels de régulation fondés sur l'indemnisation de la privation temporaire d'emploi, sont de moins en moins aptes à faire face à un chômage non seulement plus massif, mais aussi plus durable.
D'une part, les difficultés d'insertion dans l'emploi que rencontraient les populations, en particulier les chômeurs de longue durée, suivis par les travailleurs sociaux ont incité ces

derniers à créer des unités de production à vocation économique, mais adaptées aux caractéristiques de leurs publics. Ces expérimentations, initiées dans une perspective de remise au travail, de changement de conditions de travail ou de recherche de nouveaux créneaux d'activité économique ont été regroupées sous la même appellation : l'Insertion par l'Activité Economique. C'est un nouvel espace économique pour des populations en cumul de difficultés. D'autre part, d'autres promoteurs allaient apparaître dans ce nouveau secteur ; des syndicalistes concernés par les licenciements collectifs liés aux restructurations industrielles, ont cherché à maintenir l'activité en ayant recours aux systèmes d'aide. Des cadres licenciés, des hommes de l'entreprise sont venus aussi, souvent animés d'une conviction militante et d'un sentiment de l'urgence, s'investir dans la lutte contre le chômage. Cet accès au statut légal reconnu de salarié, même à titre dérogatoire, était perçu comme un levier pour insérer et socialiser selon les modes classiques qui passaient obligatoirement par l'obtention d'un travail salarié avec fiche de paye et droits sociaux. Mais l'obstacle financier allait rapidement apparaître dans ces structures innovantes (BAILLEAU, 1994, p 65).

L'attitude des pouvoirs publics face à ces expériences d'insertion par et dans l'économique, menées par des travailleurs sociaux et d'autres professionnels, a été ambiguë et leurs craintes se sont identifiées aux relations entre le projet économique et le projet social de ces entrepreneurs. D'une part, concernant le versant économique, la crainte des pouvoirs publics a été accentuée par des doutes concernant les capacités des travailleurs sociaux à assurer une rentabilité économique dans ce type d'entreprise sur le marché concurrentiel ouvert, et surtout considérant le fait que les responsables souhaitaient que les personnes en insertion soient payées sur la base du SMIC à temps plein sans qu'elles ne puissent fournir le travail équivalent au prix de marché. D'autre part, concernant le volet social, les responsables des administrations ont perçu l'intérêt de ce type d'entreprises et ont accepté de les reposer juridiquement sur la circulaire relative au Centre d'Aide par le Travail (C.A.T.) dans son interprétation libérale. Ces statuts permettaient pour ces personnes en difficulté de rompre avec leur propre reproduction et avec les structures d'assistance sociale.

L'I.A.E. n'est pas née d'une volonté institutionnelle de réforme ou d'adaptation du travail social à des problèmes nouveaux, mais d'un mouvement plus vaste de conversion industrielle qui s'est développée dans de nombreux secteurs de la vie sociale dont celui du travail social (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 39). L'IAE est née, aussi, de cette double origine à la frontière du social traditionnel et des politiques de l'emploi. Cette double origine s’est retrouvée dans la construction du cadre législatif et réglementaire ; d'un côté, le social centré sur l'alternative au

travail et à l'emploi dans les politiques d'insertion, de l'autre, l'I.A.E. comme le volet social des politiques de l'emploi.

De nombreux textes structurent l'Insertion par l'Activité Economique de 1953 à 1997. En effet, avant de se rattacher à l'I.A.E., des textes ont été utilisés pour légitimer ces expériences. Ces textes ont, dans un premier temps, accompagné ces innovations, pour progressivement former une structuration législative en institutionnalisant l'I.A.E. puis l'instrumentalisation.

Le décret du 29 novembre 1953 concernant l'aide sociale à l'hébergement et à la réadaptation a institué la création de foyers pour personnes sortant d'hôpitaux ou de prisons. Ensuite le décret du 7 janvier 1959 a étendu la protection aux « *vagabonds aptes au reclassement* ». En 1956, est intervenue la création de la Fédération des Centres d'Hébergement pour Libérés qui deviendra la « Fédération des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale » (C.H.R.S.).

Mais, la démarche visant à relier l'insertion à l'activité n'était pas nouvelle ; dès le XIXème siècle, des formes d'assistance par le travail se sont succédées telles que les ateliers de charité, ateliers de secours, maisons de travail et ateliers nationaux, dépôts de mendicité, ateliers sociaux destinés à occuper les pauvres et les ouvriers sans travail (BALLET, 1997). Au début des années 1950 naissaient les premières communautés EMMAÜS qui inventaient le concept d'activité pour les exclus et font figure de précurseurs (FNARS, 1998). La préoccupation n'était pas l'insertion ou la réinsertion dans l'emploi dans les entreprises mais plutôt de donner une dignité aux personnes concernées composées des sans-abri, des harkis, des prostituées, des sortants de prison… La FRANCE connaissait alors une période de prospérité économique.

La loi du 23 novembre 1957 a donné au travailleur handicapé un statut qui le normalisait et le distinguait en faisant un travailleur de l'invalide tout en justifiant son traitement spécial pour l'intégration vers l'emploi. Les capacités d'intégration dans la société étaient mesurées par rapport aux rendements professionnels. La loi du 23 novembre 1957 a créé et généralisé les Ateliers de Travail Protégés (A.T.P.) réservés aux handicapés physiques et les Centres d'Aide par le Travail (C.A.T.) pour les handicapés Cette démarche médicalisait le travailleur handicapé et préserve l'entreprise ordinaire de sa présence.

Ce fut tout d'abord dans le cadre juridique de l'aide sociale qu'ont été conçues les premières structures. La loi n° 74-955 du 19 novembre 1974 prévoyait la création de structures de travail protégé destinées à faciliter la réinsertion sociale des personnes menacées d'inadaptation. La circulaire n° 44 du 10 septembre 1979 relative à l'organisation du travail des handicapés

sociaux, précisait les modalités de mise en place de ces organismes qui pouvaient prendre la forme d'ateliers de réentraînement au travail, de centres de vie ou de services de placement.
A partir des années 1970, la situation de la crise économique s'est développée et a entraîné le chômage à un niveau préoccupant. Dès 1975, des mesures sont apparues contre le chômage des jeunes avec l'opération « 500.000 » jeunes, les Contrats Emploi-Formation ou encore la loi d'orientation du 30 juin 1975 en direction des handicapés. En 1978, on a assisté à la création d'ateliers de production par les travailleurs sociaux dans les établissements spécialisés. Les bénéficiaires travaillaient à temps partiel et percevaient un pécule : des travailleurs sans statut salarié ! Cette circulaire de 1979 a dressé un cadre administratif des ateliers de production qui devenaient des Centres d'Adaptation à la Vie Active (C.A.V.A).
Avec cette disposition, des initiatives d'insertion et de resocialisation des personnes en grandes difficultés se sont développées par le biais de l'activité économique. 1979 fut aussi l'année de la création de la 1ère Régie de Quartier (R.Q.) à Roubaix dans le Nord.
En 1981, le gouvernement socialiste a permis de mettre en place les premières associations intermédiaires et entreprises intermédiaires. La loi du 3 janvier 1985 a autorisé les créations d'associations de main d'œuvre et de formation (A.M.O.F), ancêtre des associations intermédiaires, pour la mise à disposition de jeunes professionnellement marginaux afin qu'ils saisissent les opportunités du marché de l'emploi en tant qu'emplois temporaires et saisonniers, et qu'ils renforcent leur expériences professionnelles. Avec cette circulaire, les entreprises intermédiaires ont changé leur nom pour « Entreprises d'Insertion », (E.I.) encore utilisés actuellement et se sont multipliées dans toutes les régions. La loi du 27 janvier 1987 a reconnu les Associations Intermédiaires, apportant ainsi un cadre légal à ce type de structure.
Une circulaire d'avril 1988 a reconnu les Entreprises d'Insertion, ce qui leur permettait d'accéder à l'ensemble des dispositifs pour l'emploi.
Les structures d'insertion par l'activité économique (S.I.A.E.), à l'époque : les E.I., les A.I. et les R.Q. se sont inscrites dans le dispositif du Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.) qui a été créé le 1er décembre 1988.

Le 22 juillet 1990, Claude ALPHANDERY, alors administrateur de la Caisse des Dépôts et Consignations, a remis au ministre de la solidarité et du travail un rapport sur les structures de l'I.A.E.. Des éléments de ce rapport ont été repris pour compléter le dispositif de l'I.A.E.. A partir de 1991, les E.I. ont fait effectivement partie intégrante du code du travail. La loi du 3 janvier 1991 a établit le principe de conventionnement et du financement par l'Etat, des E.I. menant une action d'insertion sociale et professionnelle en faveur de différentes catégories de

personnes en difficulté. Cette loi a donné aussi un support juridique aux contrats de travail à durée déterminée exclusifs aux entreprises d'insertion : le poste d'insertion subventionné en tant que tel. La loi du 31 décembre 1991 a permis aux Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (E.T.T.I.) de bénéficier des mêmes subventions que les E.I.. Celle du 26 février 1993 l'a modifiée et a instauré une subvention de 180.000F (environ 27500€) pour l'accompagnement de 10 à 15 personnes en insertion dans les E.T.T.I.. En 1993 la circulaire interministérielle CABTEFP 14/93 a permis dans le cadre des marchés publics, une prise en compte d'une clause de mieux disant social pour favoriser les E.I. et leur public.
L'implication innovante des travailleurs sociaux, la sensibilisation constructive de la société civile ont permis l'émergence de l'I.A.E. qui s'est structurée autour de textes plus accompagnateurs que fondateurs ?

Les champs de l'I.A.E. restent nombreux et le choix de mettre l'accès sur certains en particulier, découle de l'intérêt que ces éléments apportent à cette thèse dans cet espace spécifique entre les politiques de l'emploi et d'insertion : quels sont les enjeux de l'I.A.E. ? Autour de quels modèles se regroupent les débats concernant l'I.A.E. ?
Les enjeux de l'IAE toujours en débat dans et sur l'I.A.E. sont d'inégales importances : le problème des statuts des personnes en insertion, la nature de l'efficacité des actions d'insertion, le lien avec le marché de l'emploi et les contradictions entre les dispositifs institutionnels.

L'I.A.E. attribue des statuts et des contrats de travail qui restent particuliers. La logique générale de l'I.A.E. est celle d'un retour des personnes durablement éloignées de l'emploi à un emploi dit « normal » ; c'est à dire à un C.D.I., un C.D.D. d'au moins 6 mois mais aussi à une formation qualifiante ou diplômante. En même temps, l'acteur de l'insertion mesure les difficultés dans sa pratique d'atteindre cet idéal et produit des raisons à cet écart entre l'idéal et la réalité. Les raisons tiennent aux personnes en insertion trop éloignées des besoins du marché en matière de qualification mais surtout par leurs problèmes personnels. Cet écart semble permettre aux acteurs de l'insertion, soucieux de faire respecter les règles du marché, d'accepter, dans cet intervalle entre le non-emploi et le contrat de travail, les contrats de nature dérogatoire par rapport aux règles du marché du travail. Ces dérogations portent sur le temps de travail, la durée de l'emploi, le système de cotisations sociales. Chaque dispositif se différencie, soit par son public, soit par son degré d'employabilité ; l'entreprise d'insertion étant la plus proche de l'emploi. C'est pourquoi il existe une grande tension entre la

déontologie sans cesse affirmée et pratiquée, et la difficulté de débouchés sur le marché de l'emploi de plus en plus encombré. Chacun des acteurs règle pour son propre compte, sur un registre de positions allant des plus libérales : « *Mieux vaut créer un emploi que de se borner à percevoir une allocation sans contre partie* », par une vision moralisante, jusqu'à celles qui cherchent à reconstruire une culture ouvrière chez le public en insertion. On rejoint ici l'économie sociale.

L'efficacité de l'IAE est régulièrement mise en question. L'I.A.E. a un sens restreint : les « Structures d'Insertion par l'Activité Economique » (SIAE), mais elle constitue en même temps une stratégie des politiques de l'emploi et d'insertion dans lesquelles s'inscrivent ces structures particulières. Elles s'adressent à des publics spécifiques, qui sont les plus en difficulté, les plus éloignés de l'emploi, en quel que sorte les faux chômeurs : les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I., en particulier.

Trois types d'efficacité se croisent et peuvent se contrarier sur certains aspects : une efficacité sur la remise dans les conditions d'emploi de la partie de la population de chômeurs les plus en difficulté. Cette efficacité est plutôt du type social mais d'un social qui se positionne sur le champ de l'emploi et de l'insertion ; une efficacité qui cherche à développer de l'activité et de l'emploi en particulier sur les créneaux nouveaux. Elle est de nature purement économique ; enfin, une efficacité qui cherche à intervenir sur la gestion de la file d'attente du chômage. C'est une stratégie de gestion de la population par le biais d'un ensemble de mesures politiques et administratives.

L'I.A.E. a un rapport particulier avec le marché de l'emploi. En effet, l'ajustement de l'I.A.E. avec le marché constitue un enjeu et un principe de partage essentiel entre les différents types de positionnements. Le principe même de l'I.A.E. est une logique de sas, de parcours qui doit ramener les personnes dans un emploi sur le marché du travail. Mais cela peut aussi être, la création de nouveaux types d'activités dans le secteur marchand et/ou non marchand. D'autre part, les effets d'aubaine et de substitution font partie des rapports avec le marché du travail. Enfin le problème de la concurrence déloyale qu'exercent les structures de l'I.A.E. sur l'entreprise est un point de cristallisation. Les subventions publiques sont destinées à financer le surcoût de l'accompagnement social des personnes en insertion et non à combler des déficits d'exploitation. Des réajustements au niveau des acteurs locaux permettent de réguler ces rapports entre l'I.A.E. et l'entreprise.

L'I.A.E. peut être en contradiction dans les dispositifs institutionnels. En effet, dans les faits, les multiples possibilités dans les pratiques de l'I.A.E., le caractère indécidable des évolutions du marché du travail, s'incarnent dans une série de contradictions contenues dans les textes réglementaires.

Un certain nombre de points de passage constituent des moments clés dans le dispositif de l'I.A.E. ; on peut citer : la sélection du public : y a-t-il écrémage du public ? La durée inégale du temps de travail entre les différents dispositifs, les effets liés à l'organisation territoriale de l'insertion : Y a t-il la même offre d'insertion à l'intérieur de chaque département et entre tous les départements ? Y a-t-il égalité de traitement sur l'ensemble du territoire français ?. Ces points constituent des polémiques. En analysant la manière dont les acteurs les résolvent concrètement, on quitte le terrain des énoncés idéologiques pour atteindre celui des pratiques et des stratégies.

La diversité des modèles et des référentiels qui se croisent, se contredisent, ramène finalement l'I.A.E. à trois grands types de stratégies qui nous permettent d'identifier les tensions entre les porteurs : le discours « officiel » qui s'organise autour de la logique du sas. L'IAE est censée aménager le retour à l'emploi sur un marché qui continue à être pensé sur l'horizon du plein emploi, même si cet horizon est reculé. Ce registre du sas permet d'échapper au constat d'échecs répétés. La stratégie de l'alternative à l'emploi classique qui s'organise, d'une part, comme un second marché du travail aux contraintes plus faibles pour les personnes en difficulté et d'autre part, qui se positionne comme une alternative, plus ou moins radicale à l'économie de marché. La troisième stratégie, qui n'est revendiquée par aucun acteur de l'insertion, mais qui lui est fortement reprochée à l'extérieur, est de constituer un ghetto pour les populations exclues de l'emploi.

L'Insertion par l'Activité Economique décrit plusieurs modèles. A travers la complexité dont on vient de rendre compte dans la construction du champ de l'I.A.E. et qui est à replacer dans le vaste basculement des politiques sociales vers les politiques d'insertion et les politiques de l'emploi par le biais du traitement social du chômage, on s'aperçoit que l'I.A.E. a mobilisé des acteurs différents : la société civile, notamment le monde associatif qui animent ces dispositifs, des acteurs du monde économique qui relient leur secteur au social et les acteurs publics qui encadrent les interventions. Au sein de ces trois catégories, une grande diversité s'exprime dans les représentations, les pratiques qui divergent dans l'appréhension de l'I.A.E..

De ces différents systèmes de positionnement 5 modèles se dessinent :

Le modèle de réinsertion sociale (AUTES, 2004a, p 181) est avant tout la remise au travail d'individus qui s'en sont écartés du fait de handicaps personnels, qu'ils soient physiques, sensoriels, mentaux ou sociaux. Le « relèvement » par le travail est la stratégie principale des institutions des années 70 et concerne les mineurs délinquants, les déficients mentaux, les malades mentaux, les handicapés physiques, les mères célibataires ou tout autre sorte de publics définis d'après des caractéristiques attribuées à l'individu, qu'elles soient attachées à leur individualité ou à une particularité de leur mode de vie.

Dans le travail social, l'I.A.E. apparaît comme un modèle alternatif aux actions anciennes jugées traditionnelles et assistantielles. L'I.A.E. est perçue comme le 1er palier à l'insertion professionnelle : soit comme 1ère étape d'accès à l'emploi pour des personnes particulièrement éloignées de l'emploi comme les chômeurs de longue durée, soit comme filière résiduelle, occupationnelle sans toutefois renoncer à l'objectif de la remise au travail, dans une logique de placement indirect, soit comme filière d'attente pour les personnes en voie de reclassement dans les statuts reconnus de handicapés ouvrant des droits à l'A.A.H. de la loi de 1975.

Le travail est utilisé de façon traditionnelle pour sa valeur thérapeutique, comme un instrument de réinsertion (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 37). L'I.A.E. est un moyen de lutte contre les exclusions, c'est un moyen majeur, sans doute décisif pour le développement plus harmonieux de notre société. L'insertion par le travail doit rester la pierre angulaire de la lutte contre les exclusions. L'appartenance à une collectivité n'implique pas uniquement et seulement une solidarité de cette collectivité, mais aussi un principe d'utilité réciproque qui lie ses membres. « *Au delà du droit à un revenu, le droit à l'utilité sociale est le droit de vivre de son travail, d'assurer des revenus pour ses propres besoins, mais aussi ceux de sa famille, et d'avoir la reconnaissance d'une fonction sociale. L'I.A.E. allie cette réciprocité* » (ROSANVALLON, 1998, p 125).

L'IAE est un modèle de sas pour l'emploi normal. Au fur et à mesure que se sont aggravés les problèmes du chômage, l'I.A.E. est devenue une catégorie à part entière dans les politiques de l'emploi et d'insertion puisque y sont prioritairement recrutés les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I.. L'idée que la mise en activité est la voie privilégiée pour résoudre les problèmes d'employabilité des personnes les plus éloignées de l'emploi était devenue une stratégie de l'insertion. Cette idée se combine avec la conviction que la formation est le meilleur moyen d'accéder à un emploi. C'est dans ce contexte qu'émergent les entreprises d'insertion.

Mais à la fin des années 80, les faits ont contredit cette logique de retour à l'emploi ; DUBAR (1987) montre dès 1987 que ces dispositifs étaient plus de socialisation que d'accès à l'emploi. De nombreux constats ont insisté sur les limites de ces dispositif d'accès à l'emploi : le manque de lisibilité et de clarté des objectifs ainsi que la faiblesse des résultats (AUTES, 2004, p 184). Ces constats n'ont pas entamé la conviction des auteurs quant à l'efficacité des dispositifs qui envisagent l'insertion comme une transition et un parcours vers l'emploi normal. Etayée sur une analyse, le plus souvent implicite, qui estime qu'un retour de la croissance économique va finalement résoudre les problèmes d'emploi et du même coup, d'insertion. Cette conviction inscrit l'ensemble des dispositifs dans une parenthèse sociale qui fait de l'insertion un sas, un espace de transition entre le social et l'emploi.

L'IAE peut être aussi un modèle de second marché du travail ? Effectivement, L'idée de construire, à côté du marché du travail, un second marché dont les contraintes moins fortes permettraient de faire accéder à un emploi ceux qui se trouvent exclus du premier marché, est présente dans les politiques publiques. L'idée défendue est qu'il vaut mieux un travail précaire que l'inoccupation. « *L'insertion est un espace générateur d'activité économique, avant de qualification, les pouvoirs publics préfèrent générer de l'activité économique, y compris de l'utilité sociale et encouragent l'alternative au salariat classique* » (EBERSOLD, 2001, p 87).

A partir de là, existe toute une gamme de nuances à l'expression de cette thématique : avec une conception d'une dérégulation du marché du travail censée être favorable à la création d'emplois, avec des prises de positions sur l'existence de gisements d'emplois autour de fonctions collectives à l'utilité sociale (environnement, métiers de la ville) et surtout, la croissance des métiers de l'aide à domicile.

La dimension économique de l'exclusion et les relations entre les publics-cibles des actions de l'insertion et leur statut d'exclus de l'emploi, tels que le chômeur de longue durée et/ou le bénéficiaire du R.M.I. ont focalisé les réflexions sur les catégories « chômeur » et « chômeur de longue durée ». C'est dans cet espace que ce sont développées les actions dites « d'insertion par l'activité économique ».

A la frontière de la réflexion politique et économique, et la recherche de nouvelles alternatives au travail traditionnel, ce sont affinées des analyses autour de nouvelles formes d'emplois, d'une nouvelle approche d'activités en déconnection avec l'emploi type, qui ont sans doute fortement influencé la mise en place des dispositif d'insertion par l'activité économique qui se rapprochent par certains aspects de l'économie solidaire.

L'I.A.E. est un modèle de flexibilité car elle concerne le monde de l'entreprise, même si deux discours contradictoires, sont entendus. Les acteurs de l'insertion déplorent le manque de relations avec le monde de l'entreprise et vont jusqu'à soupçonner, que non seulement l'entreprise ne joue pas le jeu de l'insertion, mais qu'en plus, elle profite de l'effet d'aubaine qui consiste à utiliser des mesures incitatives à la création d'emplois qu'elle aurait de toute façon créés et de l'effet de substitution qui consiste à remplacer des emplois normaux par des emplois aidés en fonction des aides publiques accordées pour certains types d'embauches.

Pour aller au de-là de ce discours général, l'entreprise est impliquée dans l'I.A.E. de deux façons : par des initiatives multiples au sein de l'économie de marché, souvent par des grandes entreprises et aussi par la volonté de jeunes dirigeants qui ont un discours sur l'entreprise citoyenne qui rejoint certaines considérations de l'économie solidaire, et dans la mesure où certains dispositifs peuvent constituer un ensemble important de ressources pour une gestion flexible de la main-d'œuvre.

L'analyse de ce modèle renvoie à la contribution des politiques de l'emploi à la transformation du marché du travail, comme si, derrière ces mesures visant à l'insertion des publics en difficulté, se mettait en place une stratégie de flexibilité et de précarisation de la main-d'œuvre. Cette stratégie peut prendre plusieurs formes : la substitution de main-d'œuvre qui consiste à remplacer un emploi stable par un emploi précaire ou par la création d'étayages de l'entreprise classique sur différents systèmes d'insertion par l'activité économique : la sélection de la main-d'œuvre par l'intérim d'insertion par exemple. Dans ce cas, l'entreprise, en instrumentalisant les aides à l'emploi, externalise les coûts de gestion de main-d'œuvre.

L'I.A.E. peut être considérée comme un modèle de production de travail. La spécificité de l'I.A.E. consiste à remplacer l'objectif de profit par celui de travail. Le travail est devenu un bien rare, il est lui même l'objet de production de bien économique. Au lieu d'être orientée vers le profit pour rentabiliser le capital inverti, cette économie est destinée à produire un travail. Non pas pour sa valeur économique, mais pour sa valeur autre telle que l'identité sociale, l'appartenance sociétale, la confiance en soi, la rupture de l'isolement, la réciprocité collective, l'utilité sociale…Bref un place dans une société salariale, même si c'est un strapontin. « *L'I.A.E. est une économie orientée vers la production de travail comme activité humaine fondamentale dont le marché prive un grand nombre* » (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 211). Il n'est pas inconcevable que le travail, étant un bien rare et demandé, devienne lui même une source de production.

A ces modèles, il convient de ne pas omettre celui, plus simple de réducteur du nombre de chômeurs. En effet, dès que le CLD est salarié dans une structure d'insertion, il sort de la catégorie 1 des demandeurs d'emploi de l'ANPE et par se fait, n'apparaît plus dans les statistiques mensuelles médiatisées.

Les publics-cibles pour l'Insertion par l'Activité Economique est divers. En effet, la loi ne donne pas de critères précis pour les personnes concernées par les structures de l'I.A.E.. L'article 11 de la loi contre les exclusions précise seulement que les structures de l'I.A.E. ont pour vocation d'accueillir des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. L'I.A.E. s'adresse donc à des personnes cumulant des difficultés sociales et professionnelles en raison de leur âge, de leur comportement, de leur état de santé, de la précarité de leur situation matérielle…, mais aussi de la situation défavorable du marché du travail.

Le cumul de difficultés est primordial. La qualité de demandeur d'emploi ne justifie pas à elle seule l'embauche dans une structure de l'I.A.E.. Les critères de recrutement de l'I.A.E. se situent bien au niveau de difficultés multidimensionnelles qui dépassent la seule dimension de l'emploi des politiques de l'emploi. L'I.A.E., dans cette interprétation est donc l'outil d'insertion des « faux chômeurs », hors de la catégorie du chômage, donc des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires des minima sociaux, en particulier, ceux du R.M.I.. Il s'agit d'orienter vers les structures de l'I.A.E. les publics pour lesquels l'accès à l'emploi ne peut être envisageable, dans des conditions ordinaires du marché du travail, et qui nécessitent un accompagnement pour accéder ultérieurement à l'emploi ordinaire (Circulaire DGEFP N° 99-17 du 26 mars 1999).

L'A.N.P.E. utilise l'I.A.E. dans une logique de placement différé mais envisageable dans les deux ans maximum. Les bénéficiaires du R.M.I., dans le cadre de leur insertion formalisée par le contrat d'insertion à orientation professionnelle, peuvent être orientés par les chargés d'insertion des conseils généraux après avoir été évalués «employables » à moyen terme afin de régler ou tenter de réduire l'ensemble des freins à l'emploi qui peuvent concerner la santé, l'éducation, le comportement, les problèmes familiaux… D'autres publics prioritaires sont aussi positionnés dans les structures de l'I.A.E. mais dans une moindre mesure (sortant d'incarcération, travailleur handicapé…).

Une appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes en difficulté est indispensable pour orienter vers l'I.A.E. celles qui peuvent en tirer un bénéfice en termes de socialisation et d'accès à l'emploi.

Les structures de l'I.A.E. se différencient juridiquement par leurs statuts, humainement par le public spécifique qu'elles accueillent, et « commercialement » par leurs « clients » autorisés. Les structures, en théorie, différent en fonction de la proximité des personnes en difficultés par rapport à l'emploi.

L'I.A.E. est un espace spécifique, créée à l'initiative de la société civile, avec des bénévoles et des travailleurs sociaux en grande majorité, qui ont tenté de trouver des réponses nouvelles au délitement de la société salariale et du marché de l'emploi en faveur des exclus dont les difficultés sont multiples et dont fait partie l'inemployabilité. Ces innovations ont été nombreuses, et au début, très peu de structures étaient dans une légalité de fonctionnement satisfaisante, puisqu'il fallait imaginer des solutions hors du secteur marchand, le seul connu à l'époque en dehors des fonctions publiques. L'Etat a bien saisi l'importance de ce secteur novateur qui produisait du travail dans un contexte de travail rare.
Les politiques de l'emploi ont lentement structuré cet espace afin de favoriser son développement, se mettant en phase avec les solutions de socialisation trouvées par la société civile. L'I.A.E. permet pour les politiques de l'emploi le passage à la multidimensionnalité du traitement des chômeurs de longue durée, ce que l'Etat ne savait réaliser : créer du lien social.
Nous verrons plus loin comment l'action des pouvoirs publics a franchi des étapes vers l'appropriation de cet espace qui s'articule entre l'emploi et le social, entre l'économique et le social, entre l'emploi et l'exclusion, qui créée de l'emploi pour sa valeur autre qu'économique : le lien sociétal et citoyen dans une logique de projet personnel et professionnel.

L'I.A.E. a permis à la périphérie du social et de la production, une articulation entre social et économique. Ce dispositif innovant répondait, d'une part, aux attentes des pouvoirs publics concrétisées par les politiques de l'emploi dont le but était la remise à l'emploi des chômeurs inscrits sur les listes de l'A.N.P.E. afin que le principe libéral social de l'intégration par le travail qui procure le statut, l'identité sociale et les ressources, soit respecté, et d'autre part, aux attentes des conseils généraux qui avait la charge des politiques d'insertion en cogestion avec l'Etat de 1988 à 2003, puis la gestion intégrale à partir de 2004. L'insertion sociale et professionnelle est un tout qui se veut traiter d'une façon globale l'exclu aux multiples dimensions de son exclusion. Pour les tenants de l'insertion, l'emploi n'est accessible que lorsque les freins individuels et sociaux sont en partie réduits.

Les politiques d'insertion par le revenu minimum d'insertion, par l'IAE ont permis l'émergence d'un nouveau droit à l'insertion, mais aussi à des droits connexes concernant la santé, le logement, la formation… Attribuer des droits ne garantit ni leur accession ni leur utilisation. L'accès aux droits est une nouvelle étape de l'insertion sociale et professionnelle qui élargit le champ des droits aux plus fragiles.

1.2.3. De l'accès individualisé aux droits aux politiques collectives de l'emploi dans un contexte de croissance (1998-2002)

Pendant la période précédente de 1988 à 1997, pour les personnes en cumul de difficultés, qu'elles soient chômeurs de longue durée, bénéficiaires du R.M.I. ou parfois les deux en même temps, les politiques de l'emploi et d'insertion ont pris la direction du traitement social du chômage pour tenter d'enrayer le cercle vicieux, la spirale infernale du chômage et de la pauvreté, de l'exclusion salariale et de l'exclusion sociétale. Le chômage a continué à progresser ainsi que le nombre de bénéficiaires des minima sociaux, en particulier du R.M.I. qui n'a cessé de croître.

« *La nouvelle question sociale* » définie par ROSANVALLON (1995) et « *Les métamorphoses de la question sociale* » décrites par CASTEL (1995) ont fait débat ; ce qui a eu pour effet d'orienter les politiques d'insertion vers l'accession aux droits. Des droits ont été créés, en particulier par le R.M.I. et ses droits connexes, mais certains des éligibles n'y accédaient pas. Cette orientation s'est concentrée sur l'accession aux droits individuels, ce qui était déjà le cas pour l'insertion, mais ce qui est devenu nouveau pour les politiques de l'emploi. Parallèlement, les politiques collectives de l'emploi se sont poursuivies dans un contexte, à partir de 1999, de croissance jusqu'en 2001.

Cette période de 1998 à 2002 est étudiée en quatre étapes, d'une part, l'insertion par l'accès aux droits, c'est à dire, par un ensemble de droits dans les domaines de la vie quotidienne, d'autre part, par l'accès au droit au travail qui englobe le renforcement de l'I.A.E., son institutionnalisation et l'individualisation de masse dans le cadre de l'accompagnement des chômeurs par l'A.N.P.E., ensuite, la poursuite des politiques collectives de l'emploi afin de favoriser l'embauche des chômeurs par le partage du travail et l'incitation à la reprise de l'emploi pour les bénéficiaires des minima sociaux, et enfin, la croissance et ses conséquences sur le chômage de longue durée et sur les bénéficiaires du R.M.I. comme prise en compte des facteurs exogènes aux chômeurs de longue durée.

1.2.3.1. L'insertion par l'accès aux droits

Afin d'étudier l'insertion par l'accès aux droits, cinq étapes sont proposées : l'émergence de la loi de lutte contre les exclusions, d'une part, d'autre part, divers aspects de la loi : ses objectifs, ses apports dans le concept d'insertion, puis ses conséquences sur les politiques d'emploi et d'insertion, et enfin, les limites de cette loi, qui, elles aussi, ont pu être observées rapidement.

L'émergence de la loi de lutte contre les exclusions est due aux insuffisances du dispositif RMI. Jérôme BALLET (2000, p 2024) présente l'exclusion comme inégalité à faire valoir ses droits fondamentaux, c'est à dire un déséquilibre dans le stock de droits individuels. L'exclusion correspond donc à une privation de l'exercice de certains droits individuels. Disposer de droits ne signifie pas leurs utilisations réelles. Ces droits deviennent formels si l'individu ne peut en bénéficier. Chaque individu a un stock de droits alloués ; l'exclu est dans l'incapacité d'avoir accès à une partie ou à l'ensemble de ses droits. La position sociale peut être envisagée sous l'angle de son accession à ses droits. Le fait d'interpréter l'exclusion à travers l'absence de droits a été régulièrement utilisé : les sans logement, les sans papier qui correspondent à une discrimination et posent indirectement la question des sans droits.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 s'est située dans ce contexte où les droits en matière d'insertion : santé, logement, emploi, quoiqu'existants, n'étaient pas utilisés par l'ensemble des ayants-droit.

L'accès aux droits ne s'entend que par rapport à ceux qui n'y ont pas accès et l'éviction des droits liés au salarié induit ce problème de manque de droits pour ceux qui sont exclus de la sphère de production. L'accès aux droits a connu deux rendez-vous importants, d'une part, le R.M.I. qui a été une réponse inédite et innovante à l'augmentation des situations de précarité sociale et à l'explosion de la nouvelle pauvreté.

L'accès aux droits représente le socle des politiques d'insertion en faveur des personnes en cumul de difficultés dans les domaines du logement, de la santé, de la formation, de l'emploi… D'autre part, la loi de lutte contre les exclusions de 1998 a répondu au constat que le dispositif R.M.I. est indispensable mais insuffisant. Cette loi a replacé l'accès aux droits au logement, à la santé, à la formation, à la citoyenneté comme composante de l'insertion (BORGETTO, 2004, p 24). La loi de 1998 a été la réponse positive à l'interpellation par la réseau « Alerte » des trois candidats (CHIRAC, JOSPIN, BALLADUR) aux élections présidentielles de 1995, en particulier d'A.T.D. Quart monde qui, dans une lettre ouverte,

demande leurs positions sur une loi d'orientation de lutte contre les exclusions (GUYENNOT, 1998, p 191).

Les aspects essentiels de la loi de lutte contre les exclusions, dans le cadre des politiques de l'emploi et de l'insertion de personnes en cumul de difficultés, la loi de lutte contre les exclusions a revêtu une importance considérable parce qu'elle a tenté de favoriser l'accès à tous les droits individuels, et notamment, au droit au travail. Elle a fait une distinction entre des droits limités et des droits illimités et elle a eu des conséquences en même temps sur les politiques de l'emploi et d'insertion puisqu'elle traite des exclusions sociales et professionnelles dans le même texte.

Trois parties vont cerner les aspects essentiels de la loi de juillet 1998 : quels ont été ses objectifs ? quels apports en terme d'accession aux droits ? et enfin, quelles conséquences sur les concepts d'emploi et d'insertion ?

Concernant les objectifs de la loi de lutte contre les exclusions, pour ZOYEN (2002, p 21), l'analyse des flux d'entrées et de sorties de la pauvreté a révélé que ces flux étaient souvent associés aux changements sur le marché du travail, mais pas seulement. En effet, les ménages peuvent être pauvres parce qu'ils n'ont pas toutes les prestations auxquelles ils ont droit. L'effet des variations de revenus est important ; des évènements familiaux peuvent donner des droits à des prestations, ce qui fait évoluer ou pas, selon qu'ils y accèdent, le revenu du ménage. Ce sont donc bien les liens entre pauvreté et prestation, exclusions et droits que la loi de juillet 1998 veut favoriser.

Pour ce faire, le texte a abordé un ensemble de thèmes afin de lutter contre les exclusions : l'accès aux droits, l'exercice de la citoyenneté, la prévention des exclusions, le droit à l'égalité des chances et les institutions sociales.

Dans le cadre de cette thèse, l'accent est mis sur l'accès aux droits et à la prévention des exclusions parce qu'il est question de socialisation, mais aussi d'emploi pour le droit à son accès. Les droits liés à la prévention des exclusions concernaient d'une part, la santé par l'accès aux soins, même si la création de la Couverture Médicale Universelle (C.M.U.) n'a vu le jour que plus tard par la loi du 27 juillet 1999, mais qui en découlait puisque l'Aide Médicale Gratuite (A.M.G.) a été remplacée par la C.M.U. qui a créé une assurance (assistance) complémentaire pour les personnes éligibles. D'autre part, le logement en particulier, par les facilités de maintien dans le logement (art 114-122), la lutte contre l'endettement (art 84-104), les droits à la fourniture d'énergie, d'eau et de service téléphonique (art 136), le maintien de moyens d'existence (art 127-139) avec l'insaisissabilité

et l'incessibilité de l'A.S.S. et de l'Allocation d'Insertion (A.I.) ainsi que leur indexation sur les prix une fois par an. Enfin, le droit au travail est abordé dans ce texte et dans les décrets qui en découlent.
Les objectifs de la loi du 29 juillet 1998 étaient très ambitieux puisqu'ils espéraient, en créant des droits, retisser des liens de solidarité.

Les apports de la loi de lutte contre les exclusions dans le concept d'insertion ont été importants puisqu'au-delà de la loi, c'est l'accès qui est essentiel. Pour CHAUVIERE (2004, p 21), l'accès aux droits est l'objet d'un intérêt renouvelé et d'une redéfinition de son objet. Pour des personnes qui, pour des raisons diverses, n'effectuent ou ne peuvent effectuer des démarches nécessaires à l'exercice de leurs droits, se pose le problème de la pérennité et de la durabilité des droits. Pour ceux qui perdent leurs droits par changement de situation, le problème est identique. L'importance de l'accès effectif aux prestations aux quelles elles peuvent prétendre, est un enjeu décisif et crucial pour les populations fragilisées.
La loi de lutte contre les exclusions a instauré des droits liés aux statuts des publics cibles. Ce sont donc les statuts de minima sociaux qui donnent l'accès aux droits.
Cela devait être des droits liés à l'assistance sans contre partie puisqu'ils étaient attribués sur des critères objectifs de revenu et de situation. Cela devait être des droits illimités dans le temps et garantis dans leur attribution ; sauf que pour ces droits dépendants d'un statut, c'étaient les critères d'entrée dans le statut qui faisaient référence pour cet accès aux droits. D'où des inégalités quant à la conservation des droits, pour les bénéficiaires de l'A.S.S. et de l'A.P.I., ces droits sont sans contre-partie. Pour l'A.S.S., la durée de la prestation est négociée par les partenaires sociaux, (cette durée peut évoluer au fil des négociations). Pour les bénéficiaires de l'A.P.I., ces droits sont illimités et garantis pendant les 3 premières années de l'enfant.
Mais pour les bénéficiaires du R.M.I., ces droits connexes sont liés au R.M.I. et ne sont ni illimités ni garantis dans la mesure où la contrepartie du R.M.I. : le contrat d'insertion, est existant et validé. En réalité, ces nouveaux droits, liés à l'accès aux droits, deviennent conditionnels et non garantis, ils font l'objet d'une contre partie dans le cadre des mesures découlant des politiques d'insertion.

Pour les mesures découlant des politiques verticales, tels que l'A.S.S. et l'A.P.I., puisque déterminées par des critères objectifs et pour un public-cible par l'unidimensionnalité du problème, la loi du 29 juillet 1998 a procuré des droits collectifs, illimités et garantis ; mais

pour les bénéficiaires du R.M.I., issus des politiques transversales les droits sont restés conditionnels par l'individualisation du dispositif. Les droits sont individuels, et donc, subjectivement attribués ou plus exactement renouvelés. Tous en voulant traiter la multidimensionnalité des problèmes d'exclusions, cette loi les a traités d'une manière unidimensionnelle et séquentielle.

Les conséquences de la loi de lutte contre les exclusions pour l'insertion sociale et professionnelle se sont concentrées sur les droits connexes. Pour BORGETTO (2004, p 8), les politiques d'insertion, en créant le R.M.I., ont lié l'idée d'insertion à la question de l'accès aux droits. La loi de juillet 1998 permet l'émergence et la stabilisation sur la réflexion et sur la garantie de l'accès effectif à tous les droits fondamentaux. Le droit au minimum vital, défini monétairement par le R.M.I., se voit étendu aux droits fondamentaux : santé, logement, formation… Chaque citoyen est doté de droits minimum pour accéder à la qualité de membre de la collectivité. L'accès aux droits, toujours selon BORGETTO, est conçu comme un tremplin vers l'insertion, c'est à dire, comme une démarche de la collectivité et de l'exclu à acquérir des ressources et à mobiliser des moyens.

Dans sa vision idéale des instruments de l'insertion et de l'accès aux droits, les prestations réservées aux exclus permettent de rejoindre les statuts et les cadres de droits communs. D'une part, cette loi, dans sa volonté d'englober l'insertion sociale et professionnelle a concouru à faire l'amalgame entre les politiques de l'emploi et celles d'insertion, notamment dans son application dans les départements. En effet, ce sont des services de l'Etat, la D.D.T.E.F.P. pour le volet emploi, et la D.D.A.S.S. pour le volet social qui ont été concernés par la loi, surtout en matière d'insertion par l'activité économique pour laquelle les deux services intervenaient simultanément, et auxquels il fallait ajouter le Conseil Général pour les bénéficiaires du R.M.I.. Dans le cadre de cette thèse, cette loi renforce la difficulté de saisir ce qui revient aux politiques de l'emploi et ceux qui revient aux politiques d'insertion, particulièrement en matière de résultats. D'autre part, ce texte a « saucissonné » l'exclusion en exclusions et donc, découpé la globalité d'approche de la personne en termes d'insertion.

La lutte contre « les exclusions » remplace la lutte contre l'exclusion qui est un ensemble, un tout. L'exclusion est une vision globale, les exclusions, une vision sectorielle des difficultés.

Les politiques d'insertion transversales ont été élaborées pour lutter contre l'exclusion dans une approche globale de la personne. Cette loi a recatégorisé les exclus en fonction de leurs difficultés et a redistribué au niveau départemental et local les intervenants sur l'ayant droit. L'approche globale s'est transformée en une multitude d'approches spécifiques.

Les limites des résultats de la loi de lutte contre les exclusions sont rapidement apparues. Dans le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (I.G.A.S.) de juin 2000, concernant le 1er bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, des améliorations ont été proposées.

La simplification du dispositif de concertation et de coordination institutionnelle par une instance unique : le « Conseil Départemental Unique ». Cette amélioration répond à la réalité du fonctionnement sur le terrain de cette loi qui a été déjà abordée. Différents services, différentes instances, différentes institutions avaient la charge organisationnelle et opérationnelle de cette loi. La réduction de la transversalité de l'approche d'insertion s'est faite sentir sur le terrain ; ce qui est proposé dans l'idée d'une instance ad hoc unique est le retour à une vision globale de l'insertion concrétisée par une horizontalité d'approche des situations et donc de remédier à cette insuffisance par la simplicité.

La coordination des besoins autour de l'usager est une autre amélioration retenue. Elle concerne une instance locale unique afin d'étudier l'ensemble des besoins de l'usager et qui regrouperait les compétences des Commissions Locales d'Insertion (C.L.I.), de la Commission Locale d'Aide au Surendettement (C.L.A.S.U.), du Fonds d'Aide aux Jeunes (F.A.J.) et du Fonds Social au Logement (F.S.L.).

En matière d'insertion liée au R.M.I., la cogestion a été instaurée concernant le volet « Insertion » du R.M. « I » entre l'Etat et le conseil général. Cet aspect du R.M.I. est étudié plus loin dans le cadre de la réforme du R.M.I. de 2003. Ce qui est en cause est l'injonction partenariale qui aboutit à un consensus mou dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion puisque celui-ci est le résultat de négociation entre l'Etat et le Conseil Général et d'un dénominateur commun minimum sur la politique d'insertion départementale.

Le développement de marge de souplesse aux franges du R.M.I. permettrait de lisser les effets de seuil pouvant continuer l'accompagnement des bénéficiaires du R.M.I. au delà de leur sortie du dispositif. A quelques euros près, les droits à l'allocation, mais aussi aux droits connexes, santé, logement, formation… disparaissent brutalement, ce qui pouvait correspondre à une sortie des droits individuels et à la poursuite de droits collectifs.

D'autres limites ont été présentées dans la revue « Droit Social » (FOURCADE, JESKE & NAVES, 2004 p 687-693), qui analyse le rapport I.G.A.S. (2004), et énonce certaines avancées essentielles mais en décalage avec les objectifs et la mise en œuvre effective. Les auteurs de l'article dégagent trois catégories de dispositifs dans leur évaluation de la loi à

travers les textes et les informations disponibles : les dispositifs insuffisamment mis en œuvre, ceux qui ont permis des progrès significatifs et ceux qui n'ont pas pu être évalués.

Pour les premiers, les actions liées aux doits au logement ont produit des résultats bien en deçà des espérances. L'accueil d'urgence n'a pas été suffisamment développé. La lutte contre l'endettement n'a pas permis d'améliorer les situations. Par contre, dans le domaine des soins, la création de la Couverture Médicale Universelle (C.M.U.) a permis d'améliorer l'accès aux soins et à la prévention d'une manière significative même si elle reste perfectible. L'accompagnement personnalisé à l'emploi pour les jeunes avec le dispositif TRACE et pour les adultes avec le Programme d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ (P.A.P.-N.D.) mis en place par l'A.N.P.E., ont été d'autant plus intéressants qu'ils se sont situés dans une période de croissance et de créations d'emploi, les résultats sont-ils à attribuer à la croissance ou au suivi A.N.P.E. ? Enfin, l'accès à la culture et la lutte contre l'illettrisme n'ont pas pu être évalués par défaut d'indicateurs pertinents et fiables.

Ces deux rapports traduisent les inquiétudes de Michel BORGETTO quant aux défis organisationnels de l'accès aux droits dus à la gestion administrative des droits, d'ayants-droit et de prestations relayées par la multiplication des dispositifs qui opèrent dans une logique sectorielle et catégorielle alors que l'insertion est supposée être transversale entre institutions et acteurs de l'insertion (BORGETTO, 2004, p 12).

La loi de lutte contre les exclusions a eu des apports indéniables sur l'accès à la socialité même si l'accès aux droits ne se décrète pas, mais il se vit. L'accès aux droits fondamentaux reste toujours une difficulté pour les plus fragiles puisque volontaire. Doit-on obliger un S.D.F., à se soigner ? Doit-on l'obliger à accéder aux droits ? Ce ne serait plus des droits mais des obligations…, mais là n'est pas le sujet.

Pour le droit au travail, il en va tout autrement.

1.2.3.2. Le droit au travail : un droit limité et non garanti

Dans la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, le droit au travail s'est concrétisé par, d'une part l'institutionnalisation de l'I.A.E. : les pouvoirs publics se sont appropriés les outils créés par la société civile, qui, au contact avec les personnes en cumul de difficultés, avait tenté de trouver des réponses innovantes. Nous avons vu précédemment comment les textes législatifs sont venus structurer cet ensemble d'initiatives disparates ; la loi de juillet 1998 a fixé un certain nombre de règles, de procédures et réaffirmé l'importance de l'I.A.E. comme outil des politiques de l'emploi et d'insertion, dans le cadre du traitement social du

chômage. D’autre part, les politiques de l’emploi, caractérisées par les politiques verticales collectives, se sont orientées, et c’était une nouveauté, vers l’individualisation de l’accompagnement des chômeurs ; mais l’importance du public à traiter permet de qualifier cette individualisation, d’« individualisation de masse ».

L’institutionnalisation de l’I.A.E. comme outil des politiques de l’emploi et d’insertion, dans l’application de la loi de lutte contre les exclusions s’est concrétisée, d’une part, par le renforcement du rôle de l’Etat par ses services : la D.D.T.E.F.P. et par l’A.N.P.E., composantes du Service Public de l’Emploi (S.P.E.), et d’autre part, par la reconnaissance de l’I.A.E. ; ce qui n’a pas été sans conséquences sur l’insertion du public en cumul de difficultés et les structures accueillantes.

L’Etat s’est approprié l’insertion par l’activité économique. En effet, la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions a réformé et institutionnalisé le secteur de l'insertion par l'activité économique en s'appuyant sur trois changements déterminants : le conventionnement systématique des structures de l’I.A.E. avec l'Etat, par l’intermédiaire de la D.D.T.E.F.P. et du C.D.I.A.E., l'agrément du public par l'A.N.P.E et une organisation départementale nouvelle.
Cette loi de lutte contre les exclusions a apporté une reconnaissance à ce mouvement né des années 70, mais en contrepartie, elle l’a institutionnalisé puisque l'Etat décide de l'agrément des structures, du public accueilli et du niveau des subventions. Cette loi a donné sa définition de l'I.A.E. dans l'article L 322-4-16 du code du travail : « *L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement* ».

Quelle que soit leur activité, toutes les structures relevant de l'I.A.E. doivent être conventionnées avec l'Etat par l’intermédiaire de la D.D.T.E.F.P.. Les conventions sont adaptées aux types d'activité tout en ayant la même procédure de conventionnement depuis la loi du 29 juillet 1998. Les structures exerçant des activités d'utilité sociale sont soumises à la procédure de conventionnement lorsqu'elles embauchent des personnes sous contrat aidé. Celles exerçant des activité mixtes, c'est à dire des personnes morales de droit privé ou de droit public à but non lucratif, développant des activités d'utilité sociale et produisant des

biens et des services en vue de leur commercialisation, doivent être conventionnées selon des règles spécifiques.

L'orientation vers les structures de l'I.A.E. repose sur l'agrément préalable à l'embauche délivré par l'ANPE, précédé d'un diagnostic social et professionnel opéré sous la responsabilité de l'A.N.P.E.. Ce diagnostic est fondé, d'une part, sur une analyse de la situation sociale et professionnelle de la personne, et d'autre part, en fonction du niveau de difficulté que rencontre la personne postulant à la structure, c'est le responsable de la structure qui décide de recruter ou pas la personne en fonction des orientations fondatrices de la structure puisque c'est l'employeur. C'est donc bien l'histoire de la structure de l'I.A.E. qui détermine l'accès à l'I.A.E. par les acteurs de l'insertion, ce que contestent et l'A.N.P.E. et la D.D.T.E.F.P. qui souhaitent catégoriser l'entrée du public.

L'agrément est un obstacle à l'insertion durable puisqu'il est à durée déterminée. Cela signifie que le salarié en insertion n'a uniquement que 2 ans maximum pour se resituer dans la sphère productrice en concurrence avec un demandeur d'emploi « classique ». S'il ne réussit pas, c'est la fin de son droit au travail. Le salarié est condamné à réussir ou à être abandonné. Cet agrément a un autre défaut déterminant en matière d'insertion puisque les 2 ans d'agrément se poursuivent même si la personne n'est plus salariée d'une structure d'insertion. Cet agrément limite et ne garantit pas le droit à l'insertion.

L'accès aux droits résout le problème de l'articulation entre le droit commun et le droit dérogatoire, entre la norme universelle et la discrimination positive qui se justifie par l'accès aux droits communs. Les prescriptions, actions et dispositifs réservés aux personnes en cumul de difficultés, exclues de certaines dimensions de l'insertion, tentent de permettre à des personnes de rejoindre les statuts juridiques de droits communs. Les contrats aidés et les structures d'insertion par l'activité économique permettent l'accès au salariat, et plus largement, l'accès au travail (BORGETTO, 2004, p 12). La diversité de l'offre d'insertion répond à de multiples situations et construit des cheminements d'accès à l'emploi, et à défaut, permet d'accéder à des mesures de substitution (EBERSOLD, 2001, p 42).

Le dispositif R.M.I. crée le droit à l'insertion par une entrée monétaire, la loi de 1998 élargit l'éventail, en particulier, le droit au travail. Seule l'I.A.E. pouvait incarner l'outil du traitement social de la privation d'emplois salariés dans le cadre de l'accès au droit au travail, en particulier, pour les chômeurs de longue durée et les minima sociaux.

L'I.A.E., dans la diversité de ses structures favorise une prise en charge plus large des difficultés de la personne, telles que la santé, le logement, mais aussi la citoyenneté, le lien

social, ce que l'Etat ne sait pas faire. L'Etat ne peut décréter l'amélioration des liens sociaux et familiaux par la loi, mais l'I.A.E. avec une insertion plus longue dans la durée que l'action sociale ponctuelle et/ou l'action sur l'emploi uniquement, peut modifier cet aspect de l'insertion.

A partir du moment où l'I.A.E. est institutionnalisée par l'Etat comme outil d'accès au droit au travail, que son public est déterminé par l'A.N.P.E., que les activités des structures font l'objet d'autorisation de la D.D.T.E.F.P., que le projet de la structure est validé par le C.D.I.A.E., l'I.A.E. perd son caractère d'innovation et d'expérimentation dont elle est l'essence même, pour devenir un système structurant des sans emploi, normé par l'Etat.
L'I.A.E. rentre dans un système qui ne peut que lui restreindre le champ de ses interventions au profit des personnes accueillies.
Les projets d'action deviennent la norme officielle de ce qui est acceptable. L'Etat décide donc de ce qui est pertinent et efficace pour l'I.A.E. alors qu'il avait été incapable de penser par lui même à d'autres voies entre le social et l'économique. « *L'institutionnalisation oblige l'I.A.E. à s'ajuster en fonction de la demande, de l'exigence des financeurs, ce qui transforme les politiques d'insertion en politiques de traitement du chômage alors qu'elles ont été élaborées pour lutter contre l'exclusion, ce qui détourne les politiques d'insertion en politiques de l'emploi* » EBERSOLD, 2001, p 81-90).
A contrario, à partir du moment où les structures de l'I.A.E. sont subventionnées de 20 à 90% selon le type de structures, il paraît concevable, voire sain que les financeurs puissent avoir un regard sur les structures d'insertion, mais pas au détriment de l'outil d'innovation et d'expérimentation en allant trop loin dans les contraintes administratives.

L'individualisation s'est accentuée, elle est devenue de masse. La loi de juillet 1998 avance le principe de l'accompagnement individuel de l'accès au droit au travail. L'A.N.P.E. qui a eu la charge de mettre en place l'individualisation de masse avec un nouveau partenariat avec les A.S.S.E.D.I.C..
Le Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi (S.P.N.D.E.) mis en œuvre en 1998 était destiné à lutter contre le chômage. Le S.P.N.D.E., compte tenu de l'ampleur et la composition du chômage en France, a été orienté vers les chômeurs de longue durée et de très longue durée (plus de 3 ans de chômage) et donc aux bénéficiaires du R.M.I., d'où la distinction entre le volet « Curatif » du programme pour les personnes très éloignées de l'emploi et le volet « Préventif » pour les nouveaux arrivants (DREES, 2003, p 74).

La convention U.N.E.D.I.C. négociée par les partenaires sociaux en 2000, a instauré le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (P.A.R.E.) et le Projet d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ (P.A.P.-N.D.) dont l'objectif était d'étendre les actions de prévention du chômage de longue durée à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Des actions de formation en faveur des C.L.D. sont dorénavant financées et contrôlées par les A.S.S.E.D.I.C..

A partir de juillet 2001, ce dispositif, dont la création a relevé de la convention U.N.E.D.I.C. du 1er janvier 2001, est mis en place. L'U.N.E.D.I.C. s'est posée en acteur de l'accès à l'emploi mais c'est à l'A.N.P.E. qu'a incombé la mise en place du dispositif qui s'est adressé à tous les demandeurs d'emplois même ceux qui n'étaient pas indemnisés et qui ne devaient pas dépendre financièrement de l'U.N.E.D.I.C.. L'Etat a réussi à faire financer sa politique de l'emploi par les cotisations des salariés.

Le P.A.P. a été défini comme un entretien individuel suivi d'une autre d'actualisation à 6 mois. Ces entretiens orientaient les demandeurs d'emploi vers quatre niveaux de « services » décrivant les niveaux d' « employabilité » qui correspondaient à une gamme de services adaptés. Nous avons vu précédemment la subjectivité de la négociation lors des entretiens entre les agents de l'A.N.P.E. et les chômeurs de longue durée étudiée par DEMAZIERE (1992).

Cette approche associant diagnostic à l'entrée et prestation de service évoque le « profilage » du demandeur d'emploi qui a vocation à détecter préventivement le risque de chômage de longue durée. Plus de 5 millions de P.A.P. ont été conclus, en 2002, pour 2,3 millions en 2001 : 42% de nouveaux bénéficiaires relevant du « Libre accès » au service de l'A.N.P.E., 45% de l' « Appui individualisé », l' « Accompagnement renforcé » a concerné 12% et l' « Appui social » 1% (DARES 2003, p 75).

Le demandeur s'engage dans une logique contractuelle à suivre des prestations déterminées par un accord commun dès l'inscription à l'A.N.P.E. (DEBAUCHE, JUGNOT, 2005).

Dans le cadre du P.A.P., les politiques de l'emploi ont innové et se sont rapprochées caractéristiquement des politiques d'insertion par l'individualisation de l'accompagnement, la logique de contractualisation, même si la notion de contrat n'a pas été retenue par la jurisprudence. Cela a réduit la portée du contrat d'accompagnement dans sa dimension de contrainte dans le cas d'un contrat d'accompagnement non respecté par un demandeur d'emploi.

L'autre nouveauté a été la place de l'U.N.E.D.I.C. comme acteur « privé » des politiques de l'emploi en franchissant le cap de l'achat de formation à son initiative, en dehors du circuit précédant sous la responsabilité de la D.D.T.E.F.P., et en élargissant ses compétences aux

chômeurs non indemnisés. Nous avons assisté en 2000-2001 à l'émergence, soit d'une concurrence entre l'A.N.P.E. et l'U.N.E.D.I.C.., soit à long terme à une fusion ou association entre l'organisme qui a la charge de l'indemnisation et celui dont dépend le placement.

Ce dispositif rentre dans le « Contrat de projet » de l'A.N.P.E. pour la période 1999-2003, signé le 28 janvier 1999 avec l'Etat qui met donc l'accent sur la nécessité de lutter contre les dysfonctionnements du marché de l'emploi et sa sélectivité et sur la mise en œuvre du Plan National d'Action pour l'Emploi.

L'accès aux droits dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions s'est traduit par l'institutionnalisation de l'I.A.E. et sa reconnaissance comme outil d'accession au droit au travail. Même si l'individualisation de masse ne dépend pas directement de la loi de juillet 1998, le renforcement de la lutte contre le chômage de longue durée a entraîné un « insertionisation » de la politique de l'emploi puisque celle-ci a fait sien le contrat, l'individualisation et l'accompagnement.

Mais parallèlement, les politiques de l'emploi ont poursuivi les mêmes objectifs collectifs de retour à l'emploi.

1.2.3.3. Les politiques collectives de l'emploi de 1998 à 2002

Les politiques collectives de l'emploi, c'est à dire, celles qui ne traitent pas individuellement les demandeurs d'emploi, mais qui cherchent à résoudre un problème spécifique identifié, ont concerné entre 1998 et 2002, d'une part, le partage du travail avec les « 35 heures », qui ont attribué plus de droits à ceux qui travaillaient déjà, et d'autre part, l'incitation à la reprise de l'emploi pour ceux qui étaient soupçonnés de décider de la durée de leur période de chômage dans le cadre d'un « chômage volontaire ». Le partage du travail concerne ceux qui travaillent en opposition aux mesures incitatives à la reprise à l'emploi qui intéressent ceux qui ne travaillent pas.

La réduction du temps de travail dans une logique de partage du travail a été initiée par la loi « ROBIEN » de 1996 dans le cadre de conventions négociées entre le représentant des salariés et l'employeur entreprise par entreprise. La loi dite « AUBRY I » du 13 juin 1998 a continué sur le même principe de négociation. Les résultats de cette démarche de réduction de temps de travail volontaire ont été très positifs : 2300 conventions « ROBIEN » pour la création de 20000 emplois et 13000 conventions « AUBRY I » pour 60000 emplois (DUTHEILLET de La MOTHE, 2006).

Par contre la réduction du temps de travail imposée et obligatoire à 35 heures par la loi dite « AUBRY II » du 19 janvier 2000 constitue probablement la réforme de société la plus lourde des 10 dernières années et se traduit par un bilan beaucoup plus contrasté, poursuit DUTHEILLET de la MOTHE. Pour l'auteur de l'article, 350000 emplois ont été créés entre 1998 et 2002 ce qui est peu par rapport à la dépense, mais le véritable effet pervers de cette loi est l'atteinte à la valeur travail. Les 35 heures ont introduit de grandes inégalités entre les français, selon qu'ils travaillent dans les grandes ou les petites entreprises, dans le service public ou dans le privé. Il a pénalisé le revenu des salariés qui travaillaient au SMIC en les empêchant de continuer à effectuer des heures supplémentaires ce qui a diminué leurs revenus antérieurs d'autant. Il a enfin freiné la hausse des salaires pour plusieurs années et introduit plus de flexibilité dans les entreprises. Ce dispositif des 35 heures n'apporte que peu d'éléments à cette thèse sur la place des plus démunis de notre société mais il permet de décrire l'environnement de l'élaboration des lois et des mesures de cette période de croissance de 1999 à 2001 où l'on se met à rêver de plein emploi. Mais il ne faut pas oublier que le but était le partage du travail entre ceux qui en avaient et ceux qui n'en avaient pas.

L'incitation à la reprise de l'emploi contre le « chômage volontaire », est une voie des politiques de l'emploi toujours poursuivit. « *Il a fallu attendre 10 ans après la création du R.M.I. pour qu'une prise de conscience voit le jour concernant la faiblesse de l'incitation pour un bénéficiaire de reprendre une activité* » (NOBLET, 2005, p 101). Dans son rapport 1998, JOINT-LAMBERT montre avec force les difficultés auxquelles sont confrontés les allocataires des minima sociaux lors de leur reprise d'activité salariale. La loi de lutte contre les exclusions a fixé à trois mois le cumul du salaire et du revenu d'assistance.
La durée du cumul pouvait être portée à six mois, selon la date de la Déclaration Trimestrielle de Revenu (D.T.R.) que tout bénéficiaire de minima sociaux doit adresser aux Caisses d'Allocations Familiales (C.A.F.), ensuite le taux de 50% s'appliquait pendant trois trimestres. Le système d'intéressement renvoie aux analyses du chômage comme étant au moins partiellement le produit des réticences des chômeurs à reprendre un emploi du fait de l'insuffisance des gains monétaires apportés par celui-ci. L'innovation est venue de la création en début 2001 de la Prime Pour l'Emploi (P.P.E.) qui est un mécanisme de réduction d'impôt sur les revenus transformables en crédit d'impôt pour ceux qui n'y sont pas assujettis. La P.P.E. favorise les salariés au voisinage du S.M.I.C. à temps plein en combattant les trappes à inactivité (DARES, 2003, p 51). L'objectif de la P.P.E. est d'une part, d'encourager le retour

vers l'emploi, et d'autre part, d'améliorer le revenu net des actifs à revenu modeste et/ou moyen.

Le système peut paraître équitable vis à vis des personnes en emploi qui bénéficient d'un surcroît de revenu par rapport à celles qui ne le sont pas. Mais du point de vue de la prise ou reprise d'activité, les effets d'incitation telle que la P.P.E. apparaissent pour le moins inopérants. Une étude INSEE (HAGNERE & TRANNOY, 2002) précise le rôle majeur de la réforme des aides au logement dans la loi AUBRY (1998) qui joue un rôle de levier sur l'allocation logement puisque le cumul permet de conserver des droits plus longtemps.

1.2.3.4. La croissance : un facteur exogène aux chômeurs de longue durée

L'ensemble des politiques de l'emploi et des politiques d'insertion a été mis en œuvre pour et dans un contexte de pénurie d'emploi, d'allongement de la durée du chômage, de traitement social du chômage. L'insertion par l'activité économique, elle même, a été pensée à ses début dans une logique de sas avant l'emploi classique, en attente de jours meilleurs en matière de création d'emploi.

Cette période de croissance a été vécue par les acteurs de l'insertion comme la démonstration que l'insertion fonctionne et que des facteurs exogènes aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires de minima sociaux, en particulier du R.M.I., entrent en jeu dans l'inemployabilité en faisant déplacer son curseur vers une meilleure employabilité, malgré les catégorisations, les diagnostics, les évaluations de tous les experts en employabilité et en reclassement. « *Au fur et à mesure que le chômage progressait, les contrats aidés ont vu leur nombre augmenter ce qui peut être considéré comme un bon indicateur de la situation de l'emploi peu ou pas favorable* » (NOBLET, 2005, p 77). La situation s'améliorant, ces contrats intermédiaires ne sont plus perçus comme indispensables. NOBLET pense que certains conseillers économiques des gouvernements peuvent même en déduire que cette décrue favorise l'amélioration de la situation : plus de main d'œuvre à mettre sur le marché de l'emploi et donc devenue employable. Ainsi les emplois aidés ont été en chute drastique de 1998 à 2004. Le nombre de chômeurs n'est jamais descendu en dessous des 2 millions en 20 ans mais le nombre de contrats aidés est passé de 400000 au milieu des années 90 à presque la moitié en 2002.

Dans son rapport de synthèse, l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (O.N.P.E.S., 2003-2004) précise que la diminution du nombre de contrats aidés entre

1998 et 2002 a été de 360000. De ce fait le nombre d'emplois proposés aux allocataires du R.M.I., de l'A.S.S. a reculé de 85000 entre ces deux dates.

Les contrats aidés ont-ils été plus utilisés comme variable d'ajustement de la réserve de travailleurs pour le marché de l'emploi chère à MARX, ou bien, dans une logique d'accession au droit au travail ?

Dans son rapport, l'O.N.P.E.S. (2001-2002, p 66) précise les chiffres des populations couvertes par les minima sociaux : 5,5 millions de personnes en métropole, constate que pour la première fois le nombre de bénéficiaires du R.M.I. au 31 décembre 2000 est de 965200 soit, une baisse de 6,3% par rapport à 1999 et que la diminution se poursuit au 1er trimestre 2001 de –1,2%.

Le rapport explique que l'évolution favorable reflète l'évolution de la conjoncture économique. L'évolution du R.M.I. est largement conditionnée par le nombre de chômeurs non bénéficiaires de régime d'assistance chômage et de solidarité. Le nombre de chômeurs a baissé de plus de 550.000 durant l'année 2000 et passe sous la barre des 10% (fin 1999, 10,4% ; fin 2000, 9,0%). La baisse du chômage non indemnisé a atteint de 14% en 2000, ce qui a contribué à faire diminuer le nombre d'allocataires du R.M.I.. D'après un modèle de calcul de la D.R.E.S.S. repris par l'O.N.P.E.S. (2001-2002 p 35), le lien entre le nombre de bénéficiaires du R.M.I. et l'emploi est assez fort. En effet, les calculs réalisés sur la période 1995-2001, montrent qu'une hausse de 100.000 emplois conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse de 13.000 bénéficiaires du R.M.I. et donc une hausse de 1% de l'emploi induit une diminution de 2% du nombre d'allocataires du R.M.I..

L'Allocation Spécifique de Solidarité profite aussi de l'embellie. L'A.S.S est la principale allocation chômage du régime de solidarité. Sous condition de ressources et d'activités antérieures, l'A.S.S. est destinée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, c'est à dire, en grande majorité aux chômeurs de longue durée ayant eu des activités antérieures, par rapport à ceux qui n'ont pas acquis de droits liés au salariat. Fin 2000, près de 430000 personnes étaient allocataires de l'A.S.S., soit une diminution de 8,6%.

Cette embellie a permis à certains de pronostiquer le retour au « plein emploi » (DARES, 2003, p 50), mais dans certains secteurs apparaissent des difficultés sectorielles de recrutement, « les secteurs en tension » qui seraient susceptibles de freiner la croissance.

Il ne faut pas confondre difficultés de recrutement mesurées par des enquêtes réalisées auprès d'employeurs avec la vraie pénurie de main d'œuvre. Les études de la DARES (AMAR & VINET, 2002) montrent, d'une part, qu'il s'agit plus de l'augmentation du temps nécessaire pour le recrutement, c'est à dire, le chômage de friction, et d'autre part, que ces difficultés de

recrutement, dans certains secteurs, pour des emplois de faibles qualifications, sont à renvoyer aux conditions de travail et de rémunérations.
La croissance et l'environnement économique ont donc un effet significatif sur la privation d'emploi des chômeurs, des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du R.M.I.. Les facteurs endogènes de responsabilité paraissent moins décisifs à la reprise de l'emploi pendant une phase de conjoncture favorable.

Les politiques d'insertion, c'est à dire, le traitement social du chômage, pour des personnes en cumul de difficultés, chômeurs de longue durée ou/et bénéficiaires du R.M.I., semblent essentiellement produire du sociétal, du lien social, de la citoyenneté : dimensions, qui ont été réduites ou perdues par la privation de l'emploi salarial.
L'accès aux droits, et en particulier au droit au travail, a permis de relancer les logiques d'insertion sociale et professionnelle, concernant les chômeurs de longues durée cumulant les difficultés, par un rapprochement des caractéristiques des politiques de l'emploi vers celles d'insertion : l'accompagnement, l'individualisation, le contrat ; ce qui induit à plus de contrôle individuel pour l'attribution d'un statut de chômage : la recherche effective d'emploi et la capacité à en trouver un. : ce qui correspond au passage d'une logique collective à une logique individuelle pour la gestion du chômage de longue durée.
L'I.A.E., dans le cadre du droit au travail, a été mobilisée et s'est institutionnalisée puisque l'Etat a décidé de maîtriser les activités des structures par le conventionnement avec la D.D.T.E.F.P. et le public avec l'A.N.P.E.. Elle a perdu en initiative et en innovation mais gagné en reconnaissance et en financements plus formels. L'I.A.E., de lutte contre les inégalités, s'est transformée dans cette période en lutte contre les exclusions, en participant comme outil de l'Etat, au traitement social du chômage parce que l'Etat était incapable d'intervenir sur le lien sociétal et sur les liens familiaux.
Les effets de la croissance sur les chômeurs de longue durée et sur les bénéficiaires de R.M.I. ont montré que l'emploi (la création) se passe ailleurs que dans le traitement social du chômage qui n'a que peu d'emprise sur l'emploi classique et sur la privation d'emploi sauf, dans le cadre des emplois intermédiaires qui, avec leur rôle de création d'emplois salariés non pour des raisons économiques mais pour justement la valeur sociétale du travail, favorisent la création d'appartenance sociétale et d'identités sociales nouvelles.

Pour tenter de répondre à la question de départ de cette thèse « *En quoi, les politiques d'insertion en faveur de personnes en cumul de difficultés, ne semblent pas donner les*

résultats escomptés ? », l'évolution socio historique des politiques de l'emploi et d'insertion comme contexte précurseur à la prise en charge actuelle par l'Etat des sans emploi a été étudiée d'une façon approfondie. Mais force est de constater, d'une part, que ces politiques, même si elles ne fonctionnent pas sur les mêmes logiques, sont dans le cadre du traitement social du chômage, dédiées à un public commun en cumul de difficultés, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires des minima sociaux, en particulier les bénéficiaires du RMI et d'autre part qu' il est impossible, à ce niveau de la thèse, de pouvoir attribuer aux seules politiques d'insertion la moindre responsabilité sur la faiblesse ou pas des résultats escomptés puisqu'elles sont très imbriquées avec les politiques de l'emploi.

Ces politiques changent au gré de l'évolution des conjonctures du marché de l'emploi parce que le lien entre pauvreté et chômage est évident, ainsi que le lien entre chômage et perte d'identité sociale.

Les bénéficiaires du R.M.I. sont à la croisée des politiques de l'emploi et d'insertion, d'une part pour l'insertion, parce qu'ils se situent par la loi, dans une démarche d'insertion contractuelle individualisée, et d'autre part pour l'emploi, parce qu'ils sont, à 30%, inscrits à l'A.N.P.E. comme chômeurs de longue durée.

Afin de progresser dans la recherche de l'efficacité des politiques d'insertion et de la place des personnes en cumul de difficultés dans celles-ci, il paraît essentiel de préciser d'une part, les concepts et approches théoriques de l'insertion dans lesquelles les mêmes oppositions se constatent entre l'individu et le territoire, entre le processus et l'état, et d'autre part, la démarche méthodologique utilisée pour valider les hypothèses, d'une part celle d'une telle convergence entre les politiques d'insertion et de l'emploi depuis 2002 qu'elles n'en font plus qu'une, et d'autre part, le basculement des représentations sociales de l'exclu.

LA PLACE DETERIOREE DE LA PERSONNE EN CUMUL DE DIFFICULTES, SANS EMPLOI ASSISTEE DANS LES POLITIQUES D'INSERTION

La disparition du concept d'Insertion/Exclusion sociale et professionnelle comme inspirateur des politiques d'insertion, associée au basculement des représentations sociales de l'exclu : Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté

CHAPITRE II

L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE : CONCEPTS, APPROCHES THEORIQUES ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE

II / L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE : CONCEPTS, APPROCHES THEORIQUES ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Après avoir, par une approche socio-historique décrit le contexte de 1945 à 2002, les évolutions parallèles, mais aussi conjointes des politiques d'insertion et de l'emploi, il est nécessaire afin de valider les hypothèses, d'asseoir la thèse, d'une part, sur les concepts et les apports théoriques de l'insertion en y associant les concepts qui lui sont liés comme ceux de la pauvreté, de l'exclusion et de la solidarité, d'autre part, ceux des représentations sociales et de l'évaluation des politiques publiques, en particulier des politiques de l'emploi et d'insertion, puis, de préciser la démarche méthodologique expliquant la méthode d'analyse et les sources utilisées.

L'étude des représentations sociales permet de posséder des repères pour comprendre l'évolution de la place de l'exclu dans les politiques d'insertion et l'étude de l'évaluation des politiques publiques, particulièrement celles de l'insertion, permet aussi d'avoir une base afin de savoir, par rapport aux objectifs généraux et initiaux des politiques d'insertion, si elles ont donné les résultats escomptés. Ceci à travers des textes officiels, des rapports, des études, des documents, des statistiques, des ouvrages et des articles de presse dans les quatre domaines du terrain de recherche.

2.1. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE ENTRE ETAT ET PROCESSUS : CONCEPTS, APPROCHES THEORIQUES

Les politiques de l'emploi et d'insertion ont évolué en fonction des conjonctures du marché de l'emploi dont l'aggravation a entraîné un chômage de masse et sa prolongation dans la durée pour un certain nombre de personnes plus fragiles. La problématique de la privation d'emploi s'est accentuée par la pauvreté qui a, dans certains cas, atteint même les travailleurs par l'utilisation plus en plus importante d'emplois précaires et de contrats à temps partiel par les entreprises dans le but de s'adapter aux marchés économiques, mais aussi par l'Etat de réduire le nombre de chômeurs.

La situation des personnes, d'une façon durable, s'est dégradée par le cumul de difficultés qui englobe, pour les plus fragiles, l'ensemble des domaines de la vie quotidienne. Celles-ci deviennent exclues de la sphère productrice par la privation de l'emploi salarial et de la sphère sociétale par la réduction ou la rupture des liens sociaux et familiaux associée à une identité négative.

Aborder l'insertion nécessite un certain nombre de préalables afin d'y associer d'autres concepts, en particulier ceux de la pauvreté, de l'exclusion et de solidarité. Ces concepts ont été construits depuis le XVIIIème siècle pour la pauvreté et la solidarité, mais plus récemment pour l'insertion. Les recherches ont fait évoluer le concept puisque de réponse conjoncturelle à l'exclusion, l'insertion s'est installée durablement dans les champs du social et de l'emploi.
Les aspects de l'insertion et les notions qui lui sont liées sont diverses et sont étudiées.
A noter que ce deuxième chapitre précise, décrit et analyse les différents concepts d'exclusion et d'insertion tels qu'ils ont été présentés pas les auteurs et les chercheurs à l'époque de leurs travaux. Il n'y a pas volonté de réactualiser les écrits de tel ou tel auteur, précisément afin de situer ce 2ème chapitre dans l'évolution historique de ces concepts parce qu'il est essentiel pour comprendre leur évolution de les enfermer dans l'époque de leur émergence. Effectivement, toutes ces notions idéalisées par le fait d'être nouvelles et de susciter l'espoir, après 30 ans semblent s'être bien écartées de leurs valeurs et notions originelles d'une façon si importante que le concept d'insertion décrit à l'époque, n'est plus le même actuellement.

Avant de pouvoir étudier les courants de pensée de l'insertion et de l'exclusion, il paraît nécessaire de poser un certain nombre de préalables, d'une part, de préciser le sens de l'insertion dans ses notions polysémiques et floues, d'autre part, de montrer que l'insertion et l'exclusion forment un couple inséparable, se définissant l'un l'autre, et enfin, d'indiquer d'autres concepts liés, impliqués à ceux de l'insertion et de l'exclusion.

L'insertion est difficile, voire impossible à cerner puisqu'elle est qualifiée de polysémique, vivante et floue. La notion d'insertion est trop floue pour tenter d'en donner une définition acceptable par une majorité d'acteurs de l'insertion, que celle-ci provienne des professionnels, des chercheurs, des hommes politiques ou des personnes en insertion. Chacun de ces acteurs enferme le mot, mais aussi son interprétation dans ses propres représentations et ainsi, confirme la notion polysémique de l'insertion. Pour AUTES (2004a), l'insertion est aussi polysémique parce qu'elle produit et du sens et de l'action comme catégorie d'action publique.
Les multiples sens prêtés à l'insertion sont, d'une part, le signe d'une notion vivante qui accompagne l'évolution sociale de notre société et les chercheurs qui tentent d'en découvrir et d'en disséquer les tenants et les aboutissants, et d'autre part, une notion de but à atteindre qui s'adapterait à toutes les situations d'exclusion. (LABBE & ABHERVE, 2005, p 86). Miracle du mot, mais aussi difficultés de le cerner !

Flou aussi, parce que l'insertion englobe des politiques publiques, des dispositifs, des pratiques et des publics, qui, à l'origine, sont bien la raison d'être de l'insertion comme réponse à l'exclusion de la sphère productrice et de la sphère sociétale. Flou enfin, parce que l'insertion est un cadre dont le contenu est à construire par les acteurs locaux mais aussi par chaque département selon sa propre politique d'insertion.

L'exclusion tient à un processus de fragilisation sociale qui concerne à la fois les sphères individuelles et collectives, personnelles et professionnelles. Ce processus de hors jeu s'engage pour ces personnes qui ne relèvent, ni de l'assistance, ni des dispositifs de protection sociale du revenu lié à l'emploi. Elles cumulent les ruptures de solidarités primaires, en particulier familiales et celles professionnelles mais aussi les ruptures collectives et sociales.

Selon les auteurs, les représentations et les définitions diffèrent, mais l'image du couple Insertion/Exclusion reste bien ancrée. Doit-on parler du couple Insertion/Exclusion ou du couple Exclusion/Insertion ?

Pour certains, l'exclusion est un préalable à l'insertion qui en est la réponse. Cette approche se situe dans le cadre des politiques « sociales » et donc au traitement d'un phénomène identifié et qualifié. Mais si le concept est abordé comme processus. Avant l'exclusion, il y a bien eu insertion parce que dans cette approche on ne naît pas exclu, on le devient. L'exclu a été inséré avant d'être exclu. Si c'est la privation d'emploi, associée à la pauvreté qui exclut avant d'être positionné sur le marché de l'emploi, il n'y a pas d'exclusion, sauf celle attribuée par culturalisme et reproduction sociale qui décrivent plus un état.

Le débat ne sera pas tranché dans le cadre de cette thèse même si elle proposera régulièrement des interrogations quant au processus d'exclusion fixé dans des situations durables et quant à l'employabilité en matière d'insertion qui se décrit d'une manière binaire.

Les dispositifs des politiques verticales se basent sur l'appréciation de l'état de l'individu pour le caractériser. Les pauvres, les malades, les handicapés représentent des publics-cibles ; l'attribution de la prestation permet de construire une réponse unidirectionnelle à un problème unique : aux pauvres : une allocation monétaire, aux malades : un accès aux soins, et aux handicapés : une allocation d'adulte handicapé. La difficulté est cernée d'une façon précise, la réponse de la collectivité est unique et collective.

« *Au contraire, l'insertion est le pendant réactif de l'exclusion parce qu'elle nécessite un soutien large qui prend en compte la situation de l'individu qui a des difficultés à se positionner dans l'échange social comme acteur* » (BORGETTO & LAFORE, 2002, p 463).

« *Le fait de caractériser les bénéficiaires par leur situation de fragilité plutôt que par leur statut, et de faire passer l'ayant-droit en un sujet actif de l'insertion, fait du concept d'insertion le contraire de celui de l'exclusion* » GUYENNOT, 2000, p 27). « *L'exclusion renvoie à des modalités spécifiques de traitement ; c'est dans le paradigme de l'exclusion que l'on retrouve exclusivement les acteurs de l'insertion ; c'est bien le terme d'insertion qui désigne les modalités de lutte contre les exclusions* » (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 166). « *Le couple Insertion/Exclusion lie une représentation à l'action, une question à sa réponse* » (AUTES, 2004a, p 163).

Ces auteurs, en associant le couple Insertion/Exclusion s'appuient sur le postulat qui confère à l'insertion la nécessité de rendre la personne actrice de sa propre insertion par un accompagnement qui tente d'inverser le processus de ruptures multiples.

Malgré cette exception, qu'elles soient le pendant réactif, le mot et son contraire, une rencontre exclusive et, une question et sa réponse, l'insertion et l'exclusion forment un couple dont les échanges continus entre les deux pôles décrivent des situations intermédiaires (FOURDRIGNIER, 1993).

2.1.1. Les concepts liés à l'insertion : la pauvreté, l'exclusion et la solidarité

L'insertion, couplée au concept d'exclusion, évolue elle-même à partir de la notion de pauvreté comme un des éléments essentiels et de la notion de solidarité comme le précise GUYENNOT (2000, p 52) commentant les contributions d'un colloque concernant « Les nouvelles solidarités ».

Cette thèse a pris le parti de se concentrer sur l'insertion plutôt que sur l'exclusion, plus sur le remède que sur la maladie, mais il est indispensable de définir le plus précisément possible la pauvreté qui intervient d'une manière essentielle dans les situations d'exclusion.

La solidarité est la réponse de la collectivité à ceux qui sont exclus de la protection sociale liée à l'emploi salarié. L'exclusion pose le problème de l'assistance et de la solidarité.

2.1.1.1. La pauvreté comme difficultés cumulées à la privation d'emploi

Le concept de pauvreté est abordé par deux approches : celle historique qui montre comment le concept est né et s'est précisé dans le temps en fonction des sociologues qui s'y sont

intéressés, et celle théorique qui approfondit les différentes formes de pauvreté et les diverses typologies de pauvres afin d'appréhender les liens entre l'individu, la pauvreté et l'exclusion.

Une des premières approches historiques de la pauvreté est à chercher chez DE TOCQUEVILLE (1986). En comparant la pauvreté dans les peuplades indiennes de l'Amérique du Nord, à la pauvreté des campagnes et des villes anglaises, il a distingué l'approche objective et l'approche subjective de la pauvreté. Il a observé la progression du culte de l'argent en termes de richesse matérielle, mais aussi de pouvoir et de considération qu'il a situé dans le sens du progrès de la civilisation. Il a relativisé la notion de pauvreté en observant qu'elle variait selon l'époque et la société.

La charité légale qu'il a opposée à la charité privée, a préoccupé DE TOCQUEVILLE qu'il a décrit comme un risque pour la démocratie. Il a caractérisé les pauvres par leur dépendance à l'égard de la collectivité. Idéalisant l'aumône individuelle qui aurait pour vertu de créer des liens précieux entre les riches et les pauvres et des liens moraux entre les pauvres et les riches, DE TOCQUEVILLE a posé la question du statut social de l'assisté en termes d'infériorité. La dépendance est négative parce qu'elle jette un discrédit sur l'assisté. Pour DE TOCQUEVILLE, les conséquences d'un système public d'aides sont paradoxales puisqu'elles disqualifient d'une façon inévitable l'assisté par des suspicions de fainéantise.

Loin d'être abandonnée, cette approche de suspicion de l'assisté, fait un retour remarqué à partir des années 2002-2003, ce que la thèse tentera de montrer.

L'essentiel de sa vision de la pauvreté réside dans le fait qu'il met en évidence la nouvelle pauvreté, mais aussi les limites de la charité légale.

MARX a rapproché le phénomène de pauvreté au système économique capitaliste. Les surnuméraires participaient au processus du capitalisme. Cette armée industrielle de réserve permet d'ajuster le coût bas de la main-d'œuvre en exerçant une pression particulière sur les ouvriers actifs. « *Le « pauper » est en quelque sorte un intermittent du système productif* » (PAUGAM, 2005, p 25).

Cet argument est toujours d'actualité ; d'aucuns pensent que le niveau de chômage incompressible n'est établi qu'en fonction du coût du travail. En dessous d'un certain niveau de chômage, les salaires ont tendance à progresser parce que la main d'œuvre est moins nombreuse sur le marché du travail. Le chômage élevé permet que les salaires restent bas.

Les ouvriers, pour MARX (1993), se distinguaient en trois formes de surnuméraires : la forme flottante qui passait par des périodes successives de travail et de non travail ; la forme latente

caractérisée par le monde agricole qui, gagné par les progrès techniques, s'exode vers les villes industrielles ; la forme stagnante représentant les travailleurs très irréguliers qui ont des revenus en dessous de la moyenne en travaillant à domicile.

A côté de cette armée de réserve, de forme de travail, MARX a remarqué une couche inférieure de la pauvreté qui vit à la marge de la production : les inaptes au travail, les pauvres assistés et les déchus. MARX parle d'« *Hôtel des invalides de l'armée ouvrière active et de poids mort de l'armée industrielle de réserve* » (MARX, 1993, p 723). Les sans d'emploi assistés actuels pourraient relever de cette description. MARX saisit l'opportunité de la vulnérabilité d'une population reléguée durablement d'un système dont il rend responsable le système économique capitaliste.

Par son approche constructiviste, SIMMEL (1998/1907), considéré comme le fondateur de la sociologie de la pauvreté, aborde les questions d'assistance qu'il restitue dans l'évolution des sociétés et du lien social. « *Le pauvre qui appartient à une catégorie telle que le pauvre employé, le pauvre artisan…reste défini par sa catégorie avec le statut correspondant ; tant qu'il n'est pas regroupé dans la catégorie des assistés, il n'est pas pauvre* » rappelle PAUGAM (1991, p 23).

Pour SIMMEL, le pauvre ne se définit pas par les manques, les privations, mais en fonction de l'assistance qu'il reçoit. Institutionnaliser la pauvreté permet de la mesurer, de la construire socialement et donc de positionner le pauvre dans la société et non en dehors. Toutefois, par le fait de l'assistance, le statut du pauvre est dévalorisé ; tout en restant membre de la société, il n'en reste pas moins au dernier échelon social.

L'assistance aux pauvres a une fonction sociale, pour SIMMEL; elle se caractérise par le fait, d'une part, que l'assistance est personnelle en couvrant les besoins particuliers, d'autre part, l'assistance est de l'intérêt de la société parce qu'elle récupère les fruits de ses donations ; ce qui fonde son approche fonctionnaliste de l'assistance, et enfin, l'assistance est un mode de régulation qui équilibre les rapports sociaux et renforce la cohésion sociale de la société.

SIMMEL critique le droit à l'assistance ; les pauvres reçoivent l'assistance, mais ne peuvent la réclamer, la revendiquer. L'assistance a vocation à aider les pauvres mais sans aller plus loin que le statu quo (SIMMEL, 1998).

Il semble que les politiques d'insertion en 20 ans (1988-2008) n'ont pas réussi ou voulu aller au-delà. La société et l'Etat sont tenus d'agir mais d'une manière déterminée par la loi qui peut varier d'une période à l'autre et qui précise qui est pauvre et qui ne l'est pas.

Pour SIMMEL, l'assistance privée favorise la paresse, l'improduction et l'arbitraire. Sans opposer l'assistance publique et l'assistance privée, il les cantonne à des domaines prévus

« *L'Etat assiste la pauvreté, l'assistance privée assiste les pauvres* ». Cette réflexion pose la question du rôle de l'Etat dans l'assistance et son niveau.

L'approche théorique de la pauvreté peut être abordée sur le thème de la reproduction sociale des comportements des pauvres dans le cadre d'une part, de la théorie de la culture de la pauvreté qui se caractérise par une adaptation et une réaction des pauvres à leur situation marginale dans la société et qui tend à se perpétuer. Cette approche culturaliste de la pauvreté indique que le jeune pauvre a assimilé les valeurs et les habitudes de sa subculture, et qu'ainsi, il n'est pas psychologiquement dans une perspective de profiter du progrès et de l'évolution de la société. C'est la représentation des anciens pauvres forgée par des associations comme A.T.D. quart-monde (CASTEL, 1998, p 88). D'autre part, c'est la théorie structuraliste qui confère à l'environnement des pauvres le poids de son comportement qui ne lui permet pas d'accéder à une autre condition que celle de la pauvreté.
Peut-on encore exclure ces approches dans la première décennie du XXIème siècle ?

Qui sont ces pauvres ? PAUGAM (1991, p 57), répondant par l'analyse du niveau d'assistance mesurée par la densité de l'action sociale, propose trois typologies de pauvres : les fragiles, les assistés et les marginaux.

Les fragiles bénéficient de l'action sociale d'une manière ponctuelle. Ils ont des statuts juridiques infériorisés par des situations d'accès successives de chômage et d'emploi. Ils ne participent que partiellement à la vie économique et sociale. « *Le sentiment d'infériorité lié à la crise de leur statut situe les fragiles en refus de la dépendance vis à vis de l'action sociale. L'emploi, la sécurité matérielle et la reconnaissance sociale dans le monde professionnel sont les objectifs de leurs démarches* » (PAUGAM, 1991, p 148-149).
Les assistés se caractérisent par une action sociale longue et lourde. Ils sont régulièrement suivis sous forme de contractualisation, et leurs revenus sont liés à la protection sociale ou à la solidarité nationale. Les bénéficiaires du R.M.I. sont représentatifs de cette typologie. Leurs difficultés sont d'ordre physique, moral et/ou éducatif. Il ne suffit plus, comme le pensait Georg SIMMEL, d'être assisté pour être pauvre, mais de consentir une intrusion dans la sphère de sa vie privée par les agents des services sociaux. Le pauvre assisté doit accepter les contraintes de relations contractuelles dues à son infériorité sociale avec un statut dévalorisé.
Les marginaux n'ont pas de revenus liés à l'emploi, ni à une allocation d'assistance régulière. Pour ces marginaux, l'aide est souvent caritative ou composée d'aide financière ponctuelle par

les Centre Communaux d'Action Sociale (CCAS) L'image du clochard n'est plus représentative des marginaux contrairement aux jeunes squatters sans revenus. Le R.M.I. s'est progressivement imposé même aux marginaux, Sans Domicile Fixe (S.D.F.) ; les jeunes n'y ont toujours pas accès en 2008. Les marginaux, sans statut ni revenus, sont proches de la désocialisation par des conditions matérielles et de vie déplorables ne facilitant pas l'appartenance sociale. Certains d'en eux, après des années d'errance, sollicitent au prix d'énormes efforts, une place dans la société. La marginalité conjurée engage une dynamique d'évolution à un besoin de soutien très important. La marginalité organisée place le marginal dans le renoncement au travail et au statut ; il organise sa marginalité dans des formes simples du travail et de l'échange telle que la récupération. Le travail informel procure un sens à sa vie lui permettant d'éviter la déchéance sociale.

Les formes de pauvreté sont diverses (PAUGAM, 2005).

La pauvreté intégrée est une pauvreté collective dans le sens où elle se caractérise par un problème de localité, de régions sous-industrialisées ou sous-développées. C'est la pauvreté traditionnelle. Les pauvres ne se distinguent pas du reste de la population et donc, ne sont que très peu dévalués et stigmatisés. Les liens sociaux et familiaux restent très favorables.

La pauvreté marginale représente ce que l'on nomme les pauvres, les exclus. Elle forme une partie minoritaire, à la marge, malgré une place importante dans la conscience collective puisqu'elle insiste sur les « Ratés » du système et les désillusions du progrès (ARON, 1969). Ce qui paraît inacceptable pour la société qui va s'ingénier à mettre en place des dispositifs d'insertion pour ces personnes. Ils sont incapables de s'intégrer sans l'aide de prestations qui les stigmatisent d'une manière forte, c'est du moins ce que pense la collectivité qui met en place ces dispositifs.

La pauvreté disqualifiante renvoie à l'exclusion de la sphère productrice. Les pauvres disqualifiés dépendent des institutions d'action sociale. Cette situation de misère se stabilise, se reproduit, s'accentue. A la précarité de l'emploi s'ajoutent des difficultés de santé, de liens familiaux, de réseaux sociaux, de vie sociale. Un sentiment d'inutilité sociale se construit autour de la déchéance matérielle, de la dépendance à l'assistance et de la dévalorisation du statut social. « La pauvreté disqualifiante peut se définir comme une forme de relations dont bénéficie une population par sa dépendance aux services sociaux et au reste de la société » (PAUGAM, 2005).

Les définitions de la pauvreté sont nombreuses. La question de la mesure de la pauvreté est fondamentale pour une société puisque cette mesure est le regard de celle-ci sur elle même. La pauvreté est incontestable mais l'ampleur du phénomène ne peut être définie d'une façon unanime car éminemment politique.

Se posent alors des interrogations sur la présentation des statistiques, sur les définitions à adopter, sur l'unité de base retenue : la famille, le ménage, l'individu.

Les économistes et sociologues se sont mis d'accord sur trois approches de la pauvreté pour la définir : la pauvreté relative ou monétaire, la pauvreté absolue et la pauvreté subjective (LEMENNICIER & MAILLARD, 1999, p 2).

La pauvreté relative est une approche en termes de revenu nominal. La personne est pauvre si son revenu se situe à la moitié du revenu médian. C'est à dire si ses revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté qui est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'INSEE fixe à 50% du niveau médian tandis qu'Eurostat à 60%.

La pauvreté absolue est une approche en termes de revenu réel ce qui implique qu'une personne est pauvre quand elle ne peut pas consommer, faute de moyens, un certain nombre de biens d'usage ordinaire ou de consommation de base. Cette approche est utilisée aux U.S.A. ; la personne dont le revenu est égal ou inférieur à trois fois le coût minimal de la ration alimentaire nécessaire, est pauvre. Il faut donc ne pas manger à sa faim, ne pas pouvoir se vêtir, ne pas pouvoir se laver…

La pauvreté subjective est une approche en termes de satisfaction ; la personne est pauvre si elle estime que son revenu donne un niveau de satisfaction inférieur au minimum qu'il juge nécessaire pour vivre. En France, l'approche administrative peut permettre d'avoir une idée du phénomène. Est considérée pauvre toute personne qui perçoit un des 8 minima sociaux : minimum vieillesse, invalidité, allocation aux handicapés, allocation de parent isolé, allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion, allocation de veuvage et revenu minimum d'insertion.

L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) note une légère progression de la pauvreté entre 2001 et 2003 dans son rapport 2005-2006. En 2003, étaient dénombrés en France 3,7 millions de personnes pauvres, soit 6,3% de la population qui vivent en dessous du seuil de pauvreté qui s'élevait à 645€. En prenant l'indicateur européen dont l'évaluation prend 60% du médian au lieu de 50%, ce sont 7 millions de personnes qui seraient pauvres en France.

Que la pauvreté soit monétaire, absolue et/ou subjective, il n'en demeure pas moins qu'à la croisée de ces trois approches et à celle administrative qui ne compte pas ceux qui n'ont pas d'allocation tels que les jeunes, se situe une population qui, en cumulant les difficultés et les ruptures, se meut dans l'exclusion concrétisée par le cumul de difficultés.

2.1.1.2. L'exclusion comme forme aboutie du cumul de difficultés

L'exclusion peut être considérée comme la forme aboutie du cumul de difficultés puisqu'elle est le résultat de ruptures de liens sociaux entre la personne fragilisée et la société salariale. La privation de l'emploi et les pauvretés monétaire, personnelle et sociale se cumulent pour exclure globalement la personne de la sphère consommatrice : référence actuelle d'insertion.

L'exclusion peut être abordée comme un état ou comme un processus durable. En effet, l'exclusion est une notion molle. Elle nomme une foule de situations différentes sans penser leurs spécificités ce qui empêche une analyse précise de la notion (CASTEL, 2000, p 35). L'exclusion décrit des situations limites qui n'incorporent pas la notion de processus et donc présente une sorte d'état d'aboutissement de trajectoires, en quelque sorte le bout du processus. Le bout du processus, serait-il un état ?

Le mot « Exclusion » fonctionne comme un piège, d'une part pour la réflexion car il enferme dans un aspect d'état binaire comme le rappelle les « in » et les « out » décrit par TOURAINE (1992), et d'autre part, pour l'action qui le réduirait à une seule direction de réponse d'assistance et non pas d'insertion.

La notion d'exclusion pourrait tenter de réduire la population en cible afin d'en délimiter les éléments d'intervention.

La théorie de l'exclusion est présentée par AUTES (2000, p 6) qui décrit trois approches de la pauvreté et de l'exclusion : le fatalisme libéral, les professionnels du social et une vision anthropologique : le fatalisme libéral positionne le pauvre ou l'exclu dans le cadre des libres lois du marché et de la réalité économique. Cette réalité est dure et difficile, les blessés et les morts font partie de cette tristesse qui est tout à fait naturelle. Cette économie produit des pauvres et exclue un certain nombre des personnes qui ne peuvent s'adapter au rythme exigé.

Les professionnels du travail social voient dans la pauvreté et l'exclusion des évènements matériels qui se produisent par le manque de chance de la personne. Ces évènements obligent

les travailleurs sociaux à l'action. La population est hétérogène, chaque situation est différente, chaque personne est unique. Il est nécessaire de mettre en place des actions mais les travailleurs sociaux pensent que cela ne servira pas à grand chose.

La vision anthropologique postule que toute société produit inévitablement des résidus. Cette approche darwinienne installe la pauvreté comme un élément naturel que l'on peut observer mais sur lequel on n'a pas d'emprise.

CASTEL (2000, p 45) a repéré trois modalités d'exclure : l'éradication, la relégation et l'attribution d'un statut :

L'éradication est le moyen le plus radical, mais il est impossible d'imaginer cette solution actuellement en France. L'histoire nous a appris que certaines sociétés l'ont utilisée. Penser que cette solution d'éradication de populations soit d'une autre époque relève d'une grande naïveté ou d'une grande ignorance. Certains génocides ou tentatives de génocides, en général ethniques en Europe et en Afrique, ces dernières années, montrent que cette solution peut encore paraître pour certains rationnelle.

La relégation dans des espaces spécifiques peut correspondre aux ghettos américains, mais la France n'en est pas encore arrivée à cette extrémité, quoi que l'on puisse s'interroger sur la concentration de certaines populations à l'extérieur de nos villes ou à la périphérie. L'attribution d'un statut spécifique est l'option choisie par la France, par exemple avec le dispositif R.M.I. par une approche de discrimination positive. A terme, l'assistance liée à un statut stigmatise cette population, dévalorise la personne qui s'enferme dans son statut. La discrimination positive se transforme à plus ou moins long terme en discrimination négative.

NOËL (1991, p 195) situe le contexte des phénomènes de pauvreté et d'exclusion dans le cadre de la déréglementation du modèle fordiste US. Le droit à la protection sociale est presque exclusivement attaché au développement du salariat à temps plein. L'exclusion sociale liée à la pauvreté est due à la durée de la situation de non emploi surtout par déficit de l'élément intégrateur : le salaire qui donne le statut et la reconnaissance liés à l'emploi.

Pour les populations concernées, la baisse de revenus met en cause leur intégration sociale par une diminution de leur participation durable aux biens matériels et culturels. Le chômage, caractérisé par le manque de revenus et la perte de relations réduisant le capital social, dégrade le lien social. « *Le problème de l'exclusion est aujourd'hui celui du lien social, bien d'avantage qu'un problème de pauvreté* » (GOGUEL D'ALLONDANS, 2003p 55).

TOURAINE (1992) explique les phénomènes d'exclusion par la situation de transition entre une société industrielle et une société postindustrielle. L'évolution de la société

contemporaine fonde la conception de la société. Les exclus sont les inadaptés sociaux aux transformations du mode de production et deviennent donc inutiles.
Pour certains sociologues, entre l'état d'exclusion qui condamne l'insertion puisque l'état ne serait pas évolutif, et le processus qui, pour les personnes en cumul de difficultés se prolonge, durablement, risque par culturalisme et/ou reproduction sociale de devenir statique. La question se pose pour les bénéficiaires du R.M.I. qui le sont de parents à enfants.

2.1.1.3. La solidarité comme réponse à l'exclusion

Les phénomènes de pauvreté et d'exclusion traités d'une manière conjoncturelle depuis les années 80, sans amélioration, nécessitent de repenser l'Etat-Providence (ROSANVALLON, 1998 p 165). L'indemnisation du chômage traitée dans le cadre classique de l'assurantielle met en danger le système, et est tenté de salarier l'exclusion. « *Se pose la question d'une rupture radicale avec les méthodes du passé. Sans changement, la désagrégation de l'Etat et la croissance de l'exclusion se poursuivront d'une façon implacable* ». C'est ainsi que ROSANVALLON pose la question des solidarités.
La solidarité, fondée sur une mutualisation croissante des risques sociaux, permet à l'Etat - providence de s'identifier à une société assurantielle. L'Etat passif providence qui repose sur le principe de dissociation entre l'économie et le social, fonctionne comme une machine à indemniser. Les droits compensateurs d'un dysfonctionnement comme la maladie ou le chômage de longue durée deviennent inaptes devant le chômage de masse et l'exclusion croissante. Cet Etat passif providence autodétruit la solidarité par une spirale infernale : il accroît les prélèvements sur le travail ce qui entraîne une réduction de volume de celui-ci.
L'Etat actif providence, s'enrichit de notion de droit social dont l'insertion en personnalisant les moyens aux situations de besoins représente un des outils. Pierre ROSANVALLON pose la question de la citoyenneté sociale. Le principe de justice est remis en cause par la connaissance des inégalités qui doivent être compensées par des actions. L'équité se substitue à l'égalité. Discriminée par l'assurantiel, la solidarité deviendrait sociale, voire citoyenne en redéfinissant les droits et les devoirs entre les individus et la société en matière de travail et de protection sociale.

Dans le cas du phénomène d'exclusion, la société civile s'est mobilisée de façon variée et concrète, en amont de l'Etat. L'Etat-providence a tergiversé, avant de réagir, poussé par la société civile en empathie avec les exclus.

2.1.2. Les courants de pensée liés à l'insertion et à l'exclusion

Dès le milieu des années 70, les analyses concernant les phénomènes de pauvreté liés à la précarisation du marché du travail, aux nouvelles formes d'emploi, ainsi qu'au délitement des liens sociaux, tentent de comprendre les mécanismes d'exclusion d'une partie de plus en plus importante d'individus.

Les courants de pensée ont considéré tour à tour, mais aussi simultanément, l'exclusion comme un état, une situation figée ou/et comme un processus, des situations en permanentes évolutions et/ou enfin des situations de processus qui perdureraient et des situations d'état pour les uns, maîtrisées par les autres.

2.1.2.1. L'insertion et l'exclusion comme un état

L'exclusion abordée comme un état se réfère à une approche déterministe de ce phénomène. Les individus subissent le poids de la société qui les exclut sans qu'ils puissent influer sur cet état de fait. C'est la place, la position sur l'échiquier de la société qui détermine l'état d'exclusion qui peut être une sorte d'inclusion sociale ou une sorte d'exclusion sociale, selon les concepts.

L'insertion et l'exclusion comme un état naturel dépendent des mécanismes de la société et de l'époque d'observation. Les sociétés traditionnelles sont des sociétés de rang, hiérarchisées naturellement, ce qui signifie d'une part, que la hiérarchie relève d'une évidence qui n'étonne personne, l'équilibre étant révisable mais injuste. Cet état repose sur le statut qui est celui du tout social et de ses hiérarchies. D'autre part, le statut de nature repose sur le principe qu'il y a naturellement des supérieurs et des inférieurs selon la volonté des dieux.

DE QUIEROZ (2000, p 302) reprend DUMONT (1977) qui précise que dans les sociétés traditionnelles, la place de l'individu se détermine par le jeu d'un équilibre dont le résultat serait les inégalités des rapports sociaux. Les places sont déterminées d'une façon objective par la naissance. Les hommes de classe inférieure, tels que les serfs, tout en étant exclus de tout : pouvoir, propriété, liberté, n'en demeurent pas moins intégrés fortement dans la société.

L'exclusion elle-même leur confère une appartenance, une identité de pleine légitimité. Chacun, selon son rang, se trouve inclus dans la totalité et l'espace de la société.

Contrairement à nos sociétés contemporaines, ce mode d'inclusion - exclusion ne remet pas en jeu l'identité personnelle de l'individu. Le rang qu'il occupe n'est pas déterminé par un processus de déchéance altérant son identité sociale.

La théorie des « In » et des «Out » considère l'exclusion comme un état. En effet, TOURAINE (1992, p 163-174) décrit des sociétés égalitaires et dénonce le danger de la fracture sociale qui serait le résultat d'une transformation des sociétés post-industrielles qui, de verticales, seraient devenues horizontales. Sociétés verticales parce que hiérarchisées selon le principe de classes sociales, de bas en haut, permettant une visibilité et une continuité des positions. L'échelon inférieur pourrait ambitionner à monter sur l'échelon supérieur. Sociétés horizontales caractérisées par le fractionnement, l'éclatement, l'illisible, dans lesquelles l'ascenseur social ne fonctionne plus.

Les inégalités justes (DUBET, 2004), conséquences des comportements entre les individus laissent à côté un certain nombre de compétiteurs. Les inégalités deviennent naturelles entraînant des dissociations des rapports sociaux. L'individu devient hors compétition et se retrouve en dehors de la sphère sociétale.

Tout en mettant en cause la validité de cette vision, AUTES (2004) remarque qu'elle met l'accent d'une part, sur l'illisibilité du social. L'individu est incapable de mettre du sens à sa position sociale, au rôle qu'il occupe dans la société, entraînant une dévalorisation identitaire et d'autre part, sur un sentiment d'inapartenance sociale du aux inégalités croissantes dans notre société ce qui accentue le sentiment de risque social.

Notre société serait passée d'une société pyramidale où la masse supporte le poids de l'élite, à une société réticulaire où les positions se jouent entre ceux qui sont dedans et ceux qui sont dehors (TOURAINE, 1992).

Cette vision paraît archaïque à ROSANVALLON (1998, p 87) et à GOGUEL d'ALLONDANS (2003, p 66) qui s'insurgent de la possibilité à quiconque de se trouver hors du social. « *Les situations extrêmes sont les conséquences ultimes de processus qui agissent bien en amont, d'où l'idée de progression plus ou moins rapide dans cette descente aux enfers* ».

L'exclusion comme un état s'envisage, en particulier, pour des formes d'exclusion spatiales. C'est le territoire qui détermine l'appartenance, l'identité même si elles sont ou deviennent négatives. Les auteurs divergent et évoluent…

La relégation et la ségrégation spatiale sont présentées comme un état d'exclusion, même si ces théories évoluent vers un processus qui demeure stable en définitive.

L'individu, malgré lui, par le cumul de ses difficultés, est relégué vers des territoires où se concentrent des individus ayant les mêmes problèmes de chômage, de disqualification professionnelle, d'immigration, de santé, de faiblesse de liens sociaux...

La relégation décrite par DELARUE (1991) explique les concentrations de populations dans les banlieues et dans les quartiers des villes comme échappant à l'emprise des individus. A cette relégation en périphéries des villes s'ajoute la discrimination liée au quartier lui-même. Le fait d'habiter le quartier devient doublement pénalisant par le relégation et par la discrimination. Cette situation pour l'individu aboutit à un état d'exclusion. Cette représentation binaire de l'exclusion peut se rapporter au courant de la sociologie du déterminisme. La société est responsable de ce fait social de construction d'exclusion. L'individu n'a pas de prise sur sa mise en périphérie.

MAURIN (2004, p 6), tout en confirmant que les pauvres ne maîtrisent pas leur relégation spatiale, pense que les riches ont une stratégie de l'« Entre soi ». Il décrit un processus de classes qui, à tous les niveaux, souhaitent rester entre elles ou dans un milieu un peu plus élevé que le leur. Le processus ségrégatif s'explique par la volonté d'éviter, de contourner les groupes immédiatement inférieurs dans l'échelle des difficultés par le jeu du déclassement.

L'enfermement des individus dans un destin écrit d'avance participe à cette compétition terrible qui détermine l'avenir des situations. Une stratégie de ghettoïsation par le haut se met en place ; les plus riches, l'élite et les diplômés, mobilisent leurs ressources pour se mettre à l'écart. La demande importante et solvable de logements réhabilités en centre ville maintient les prix à un niveau tellement élevé que les pauvres quittent le centre ville. La concentration de familles pauvres dans des logements sociaux est donc un phénomène par défaut plus qu'une stratégie active de leur part. Cet « Entre soi » pourrait être décrit comme un processus pour les riches qui le maîtrisent, et comme un état pour les pauvres qui le subissent sans espoir d'en sortir. Riches et diplômés d'un côté, pauvres et exclus de l'autre sont les deux pôles extrêmes de la stratégie de la ségrégation territoriale.

Loin d'améliorer la situation, les politiques de la ville depuis vingt ans en matière de discrimination basée sur le territoire n'ont même pas su stabiliser le processus. Les situations se sont fixées pour les pauvres qui subissent ce processus qui, à long terme, devient état.

Peut-on qualifier cette situation de processus pour les riches et d'état pour ceux dont le processus est bloqué depuis des années sans espoir d'évolution ?

Peut-on pour le même phénomène évoquer l'interactionnisme pour les riches et le déterminisme pour les pauvres en matière de relégation spatiale ?

PAUGAM (2005, p 197) met l'accent sur l'identité négative que ressentent les habitants de ces quartiers. La détérioration de l'habitat, la forte rotation des locataires sont ressenties par les anciens locataires d'une façon dévalorisante qui les amènent à se replier sur eux même.
La détérioration des espaces sont les indices d'une misère morale et des rapports sociaux basés sur la mésentente, voire la violence. L'image négative accentue et renforce la dévalorisation qui se caractérise par l'absence de sentiment d'appartenance à un groupe lié par le même destin. Ainsi se construit une image négative du quartier mais aussi des individus qui y habitent.

Cette exclusion, basée sur la relégation spatiale à laquelle s'ajoute la ségrégation sociale, pose la question de l'exclusion ou de l'insertion durable à définir comme état ou comme processus.

2.1.2.2. L'insertion et l'exclusion comme un processus à deux dimensions

« *Parler d'exclusion plutôt que d'exclus ou de pauvres, indique que l'on privilégie le processus d'exclusion à l'état d'exclu, mais aussi que le processus est moins lié à des caractéristiques internes à la personnes qu'à la société toute entière* » (MARTIN, 2000 p 172).
La majorité des auteurs et des chercheurs assimile actuellement l'insertion et l'exclusion à un processus dans l'élaboration de leurs concepts. Les dimensions de l'emploi et du lien social sont déterminantes dans tous les concepts d'insertion afin d'analyser les processus qui conduisent aux situations d'exclusion. Les axes plus ou moins de professionnels et plus ou moins de liens sociaux restituent un schéma pertinent pour appréhender les situations.

PAUGAM (1991) dans son ouvrage « *La disqualification sociale* », à partir de travaux menés sur le Revenu Minimum d'Insertion, part de l'idée que la pauvreté est une construction sociale par une problématique de construction de carrière. C'est à dire, que le processus commence par l'affaiblissement des liens des individus avec l'emploi qui, tout en apportant des revenus confère une stabilité sociale et une appartenance à la société entière.
« La désocialisation progresse, accentuée par une identité négative. Les individus se sentent de moins en moins intégrés » (KARSZ, 2000, p 8). A la pauvreté monétaire s'ajoute la

pauvreté des liens personnels et sociaux. Ces individus ont besoin d'assistance afin de retisser des liens sociaux réduits.

En étudiant les bénéficiaires du R.M.I., PAUGAM (1991), à l'instar de SIMMEL (1998/1907), s'intéresse à ceux qui sont reconnus par les institutions comme pauvres.

La pauvreté et l'exclusion de ces assistés sont étudiées dans deux dimensions : l'une macrosociologique qui renvoie à des représentations collectives et sociétales, et l'autre micro sociologique concerne l'élaboration de catégories qui s'intéressent au sens que donnent les assistés à leur vécu, à leurs expériences, ainsi qu'à leurs comportements face aux travailleurs sociaux.

La définition de concept de disqualification sociale, constituée de trois éléments, est déterminée par le niveau de dépendance de l'individu à l'institution et à la société (PAUGAM, 2001, p 167-169) : aucun sentiment d'appartenance ne peut se construire dans la stigmatisation des assistés. Leurs relations, plus ou moins régulières avec les services sociaux, les positionnent dans une sorte de carrière dans l'assistance, le fait d'être assisté les intègre à la société, et par la même l'assistance remplit la fonction de régulation du système social ; dépendant de la collectivité, les assistés n'en demeurent pas moins en résistance à la relation d'assistance et les modes de résistance aux stigmates d'assistés ne forment pas un ensemble homogène.

Trois éléments se conjuguent pour avoir accès à l'assistance : une forte dégradation du marché de l'emploi, une détérioration des liens personnels et sociétaux et une inadéquation des modes d'intervention des systèmes de protection sociale.

C'est en termes de carrière que PAUGAM (1991) analyse le comportement des assistés dont il distingue trois types d'assistances : l'assistance différée, l'assistance installée et l'assistance revendiquée.

L'assistance différée concerne le premier stade de l'assistance ; la personne, toujours motivée par l'emploi, refuse de s'identifier au statut d'assisté. Elle éprouve un sentiment d'humiliation et d'échec social en culpabilisant le fait de n'avoir pas été à la hauteur mais elle a l'espoir d'une évolution favorable de sa situation rapidement. La personne essaie d'éviter les travailleurs sociaux parce qu'elle ressent cette relation comme une épreuve éprouvante.

L'assistance installée caractérise les personnes qui vont s'identifier progressivement à l'assistance tout en refusant d'y être soumise. Avec une faible motivation à l'emploi dans un contexte d'assistance contractualisée la personne développe une stratégie de justification. Elle participe à des actions plus ou moins obligatoires mais n'y trouve aucune satisfaction et se

décourage assez facilement. Elle élabore progressivement des représentations qui lui permettent de réinterpréter l'image négative du statut d'assisté. Les bénéficiaires de l'assistance sociale font preuve d'imagination manipulatrice avec leurs relations aux institutions. Ces relations sont inégales et difficiles : tensions, résistances, incompréhension mais aussi stratégie de contournement. L'assisté installé s'approprie son travailleur social et ayant créé des liens propres ne souhaite pas en changer.

L'assistance revendiquée se caractérise par aucune motivation à l'emploi et une dépendance forte à l'action sociale. Les travailleurs sociaux acceptent difficilement la revendication d'un droit ce qui occasionne des conflits lorsque les réponses aux demandes sont négatives. Les personnes assistées peuvent devenir agressives et peuvent ne plus avoir aucun scrupule à demander des aides. Les travailleurs sociaux sont perçus comme des agents à leur service sous forme de relations Assistant/Assisté.

« La disqualification sociale » est un processus par lequel, le cumul de précarité concernant la santé, le logement, la formation, l'emploi, le manque de relations familiales et sociales entraîne une vulnérabilité de l'individu. Avec la durée et l'aggravation des cumuls, ce processus peut conduire à l'exclusion et se poursuivre jusqu'à la grande exclusion. « *Cette population de plus en plus nombreuse est refoulée hors de la sphère productrice et devient dépendante de l'action sociale par rupture des solidarités familiales en particulier* » (PAUGAM, 2000 p 399).

La désaffiliation sociale décrit un mode particulier de dissociation du lien social. C'est bien un manque de ressources qui rend l'individu dépendant des services sociaux en l'entraînant au-delà du manque matériel et monétaire jusqu'à des ruptures d'appartenances et d'échecs à construire des liens. L'individu est en rupture de lien social et au bout de ce processus, la précarité économique devient dénuement, la fragilité relationnelle isolement, la désaffiliation est en cours.

CASTEL (1991, p 139), initiateur de ce concept de « Désaffiliation sociale », choisit les mots de « surnuméraire » ou d' « inutile » plutôt que celui d'exclu parce que personne ne se situe pas hors de la société, mais tout individu ne se voit pas nécessairement attribuer une place légitime.

La désaffiliation caractérise un processus de rupture du lien social. C'est donc l'appartenance à la société qui devient problématique.

CASTEL a une approche globale de ce processus de désaffiliation qu'il situe dans l'histoire de l'évolution de notre société et dans le temps des trajectoires individuelles. Mais c'est dans le traitement social de ces « inutiles » entre la renaissance et l'ancien régime, et l'époque actuelle qu'il fait la différence. Nos sociétés riches ont les moyens de maintenir en vie des individus qui n'arriveraient pas suffisamment à produire pour leurs propres besoins. Entre les vagabonds de l'ancien régime, les sous-prolétaires des débuts de la révolution industrielle et les surnuméraires de l'époque actuelle, c'est le traitement de la pauvreté qui a évolué.

CASTEL (1991) adosse la désaffiliation à la montée des vulnérabilités sur un axe du travail et sur un axe des liens sociaux. En effet, les nouvelles formes d'emploi et la faiblesse de l'offre soumettent la population active à une instabilité, une insécurité sociale (CASTEL, 2003) qui la rendent de plus en plus vulnérable et remettent en cause les conditions sociales stables qui jouaient un rôle d'intégrateur dans la société et assuraient la protection des individus contre les risques sociaux majeurs. C'est ce qui est mesuré sur l'axe « travail ». « *L'axe « socio-relationnel » est composé d'une variable culturelle et d'une variable familiale* » (GUYENNOT, 2000, p 26). Le décrochage des réseaux traditionnels d'appartenance et de régulations de la socialité primaire, caractérise la désaffiliation.

Ainsi reconstitué le processus permet d'analyser par zone les différentes situations matérialisées sur ces deux axes : la zone d'intégration décrit des individus d'une part, disposant de la garantie du travail permanent et d'autre part, ayant la faculté de mobiliser un réseau important mais surtout efficace en cas de besoin ; la zone de vulnérabilité caractérise l'emploi plus ou moins favorable et un réseau relationnel faible ; la zone d'assistance décrit une situation dans laquelle le score de l'axe « isolement/insertion » est bon et l'axe « travail » est mauvais ; la zone de désaffiliation cumule l'absence de travail et l'isolement social.

Cette classification permet trois remarques : les frontières entre les zones sont poreuses, selon la conjoncture les zones se modifient ; des scores extrêmes sur un axe peuvent compenser des scores mauvais sur l'autre axe ; la dimension économique n'est pas déterminante si les réseaux sociaux sont importants. Ainsi pour CASTEL (1991), l'intensité du réseau de relations, surtout primaires, est essentiel dans le cadre du processus de désaffiliation.

« La déliaison » décrite par AUTES (2000) présente l'exclusion comme une catégorie des politiques publiques, dans le champ social en particulier. Ces politiques sociales sont productrices, d'une part, des problématiques du social et donc de représentations, et d'autre part, productrices de projets et de stratégies d'action.

Dans nos sociétés, le compromis social du salariat et de la protection sociale sert à la régulation des tensions entre l'individu libre sur le marché du travail, mais contraint à l'intérieur des rapports du travail et le citoyen dont la souveraineté est politique.

Pour AUTES, nous avons donc, d'un côté, une économie de marché, de l'autre une démocratie politique et l'individu qui est subordonné, aliéné, exploité dans les rapports du travail et qui est libre en politique, ce qui est le fondement de nos sociétés.

L'exclusion est devenu un lieu commun qui regroupe tout les malheurs du temps avec une intrusion dans les différentes sphères de la vie sociale. L'exclusion fait penser à la rupture de liens sociaux et pose la question de la cohésion sociale mais aussi de l'appartenance des individus et de leur identité. Les problématiques autour de l'exclusion demandent à s'interroger sur la transformation et le déplacement de la question sociale.

Les premiers indices de la transformation de la société salariale tiennent dans la précarité du contrat de travail dont le contrat à durée indéterminé n'est plus la référence et la protection sociale qui ne procure plus un ensemble de garanties pour tous puisque la masse des exclus progresse. Le travail se confond avec l'emploi, le statut se confond avec l'identité d'où la grande difficulté à y renoncer. Pour les personnes qui travaillent et qui n'étaient pas propriétaires terriens, le salariat a été un producteur de sécurité. « *Le déplacement de sécurité de la propriété au travail est la grande invention et la grande production de sécurité de cette société* » (AUTES, 2000, p 4).

La production de l'exclusion est innée au fonctionnement du système libéral. Le discours économique a pris l'ascendant sur le discours politique. La question qui est en jeu dans la problématique de l'exclusion est celle de la liaison entre la sphère économique et la sphère politique.

AUTES propose dans son analyse trois approches de l'exclusion : une approche du fatalisme libéral qui, dans un paradigme utilitariste, indique que les lois du marché et de l'économie sont réalistes et naturelles. Les pauvres doivent se débrouiller par eux-mêmes, même si cette réalité est triste et dure ; mais elle est là et il faut faire avec puisqu'on ne peut pas faire sans ; une approche par le travailleur social, pour qui l'exclusion est consécutive à des petits malheurs qui s'abattent sur des individus qui n'ont pas de chance. Ce public hétéroclite est constitué d'histoires personnelles, de situations uniques et différentes. L'action sociale doit s'y intéresser même s'il n'y a pas grand chose à faire ; il faut le faire même si cela n'arrange rien ; l'approche anthropologique explique qu'il est inévitable que dans la société il y ait des exclus. Toute société comprend un résidu d'inéquité en quelque sorte indépassable (LEVI-STRAUSS, 1955).

Pour concevoir son concept de « Déliaison », AUTES (2000) analyse les concepts d'exclusion de trois auteurs : PAUGAM (1991) qui dans son concept de « Disqualification sociale » prend l'angle des institutions : sont exclues les personnes qui dépendent de l'action sociale pour leur survie ; CASTEL (1995) qui replace l'exclusion dans le contexte de l'évolution historique des sociétés, et pour l'exclusion actuelle le délitement du salariat et ses conséquences sur la réduction des liens sociaux, pose le problème de la politique et de l'Etat ; DE GAULEJAC et TAOBADA-LEONETTI (1997) pour leur part, prennent la vision des individus en exclusion et leur ressenti : une dimension symbolique.

La déliaison ou la désintégration ne se situe pas au niveau des individus, ni des catégories mais au niveau des grands réglages et d'un certain manque de liens qui se défont. C'est la déliaison de la sphère économique et de la sphère politique dont il résulte une incapacité à produire du sens et des acteurs. Ce qui est fondamental, c'est la prise en charge de la réalité sociale en particulier dans les politiques publiques. *« Le décalage entre la réalité telle qu'elle peut s'analyser et les réponses qui sont toujours construites sur le système de représentations qui ne correspond plus à la réalité*» (AUTES, 2000, p 17).

Les politiques ont des difficultés à convaincre. Elles devraient s'orienter vers une plus grande place du citoyen dans la démocratie en renforçant la capacité à refaire du lien, à rectifier notre société à la marge, mais aussi réfléchir à la centralité du travail dans la société. « *Quel nouveau social inventer ?* » s'interroge l'auteur.

2.1.2.3. L'insertion et l'exclusion comme un processus à trois dimensions

Certains auteurs, afin d'aller plus loin dans la compréhension des situations d'exclusion et de réflexion sur le processus d'inversion vers l'insertion, se sont penchés sur une dimension supplémentaire au social et au professionnel. Cette troisième dimension permet d'analyser plus finement les situations afin d'imaginer des réponses plus précises et plus pertinentes. Elle se situe plus vers le vécu des exclus. DE GAULEJAC et TAOBADA-LEONETTI (1997) proposent une dimension symbolique et FOURDRIGNIER (1993) une vision en 3D.

« La désinsertion sociale » est présentée dans l'ouvrage « La lutte des places », par DE GAULEJAC et TAOBADA-LEONETTI (1997) qui décrivent un processus d'exclusion conduisant à un déclassement qu'ils nomment la désinsertion sociale. « *La lutte des places n'est plus, comme au temps des luttes des classes, une lutte entre des acteurs aux intérêts divergents, mais une compétition d'individus solitaires contre la société pour trouver un*

emploi, c'est à dire un statut, une reconnaissance, une utilité sociale » (DE GAULEJAC & TAOBADA-LEONETTI, 1997, p 61).

Plusieurs facteurs concourent au processus de désinsertion sociale : le facteur économique, le recul du marché de l'emploi, la réduction des liens familiaux et sociaux, l'affaiblissement de l'Etat et, en particulier, les facteurs symboliques qui font l'originalité et l'intérêt de ce concept.

Nos systèmes de valeurs rendent l'individu défaillant dans sa dévalorisation et la honte en situant les individus en situation hors norme comme sans valeur sociale. Les facteurs économiques permettent de prendre en compte le fait que les besoins en main d'œuvre du système productif ont été réduits. Les demandeurs d'emploi sont plus nombreux que l'offre disponible, ce qui renforce le caractère dramatique de la perte d'emploi car les périodes de chômage sont de plus en plus longues. Les facteurs des relations familiales et sociales prennent en compte les solidarités primaires, en particulier, le délitement de la structure familiale, privant les individus de réseaux ce qui a pour effet de réduire leur protection. La réduction des solidarités privées a obligé l'Etat à intervenir plus massivement afin d'assurer la cohésion sociale. Les corps intermédiaires tels que l'église, les syndicats, ont perdu de leur superbe, et ainsi, n'ont plus le même rôle transmetteur de valeurs et d'appartenance qui pouvaient bâtir les solidarités collectives.

La massification des exclus ne semble plus permettre à l'Etat de réguler les conflits et de compenser les inégalités. *« Sans le rôle positif de l'assistance, le nombre d'exclus serait plus important mais le revers négatif de ce rôle est la stigmatisation des assistés sur le plan symbolique ce qui réduit son impact* » (DE GAULEJAC et TAOBADA-LEONETTI, 1997).

C'est le paradoxe de l'aide sociale qui permet de survivre, d'insérer tout en institutionnalisant le statut d'assisté qui pénalise les chances d'évolution.

Les facteurs symboliques sont essentiels pour comprendre les individus et évaluer leur utilité sociale, leur propension à avoir des revenus, à posséder du pouvoir, à acquérir des biens. Ne pas répondre à ces normes, eux dont l'activité n'est pas monnayable, n'ont pas de valeur pour la collectivité.

C'est le système de valeur qui définit le hors norme comme étant sans valeur. La honte de soi, la dévalorisation sont les sentiments des personnes qui ne possèdent pas les exigences normales normées. « *La désinsertion sociale est un phénomène individuel dont le symbole est le passage de la lutte des classes à la lutte des places. Les exclus accablés par la responsabilité de leur exclusion sont les acteurs involontaires de leur propre désinsertion* » rappelle GOGUEL D'ALLONDANS (2003 p 61).

Pour les auteurs, la désinsertion sociale est l'aboutissement en tant que processus, de la lourdeur des déterminants sociaux : d'un côté, le rôle du système normatif et des représentations collectives qui évalue l'utilité sociale de l'individu et, de l'autre côté, les rôles des phénomènes identifiants et de la subjectivité des acteurs.

DE GAULEJAC et TAOBADA-LEONETTI décrivent un parcours se déroulant en quatre phases : la rupture prend la forme de la perte d'emploi, d'une maladie, d'une séparation affective, d'un accident mais aussi de tout autre événement d'importance pour l'individu ; l'enchaînement des ruptures correspond au cumul de difficultés ; des événements marquant l'individu s'ajoutent les uns aux autres ; le décrochage se situe au moment de la nécessité de dépendre des institutions pour subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille ; la déchéance définit l'entrée dans une organisation de l'exclusion vécue comme durable.

Ces étapes sont ressenties comme un échec personnel pour les individus qui subissent le déclassement, ce qui les amènent à avoir un certain nombre de réactions : le contournement se concrétise par la mise à distance psychologique et la desimplication sociale ; le désengagement est marqué par l'agressivité et par des attitudes critiques contre le système social et enfin la défense faite d'évitement, de dénégation pouvant aller jusqu'à l'autodestruction.

L'intérêt du concept de désinsertion sociale réside dans la mise en évidence de la dimension symbolique de la perte du lien social, qui n'est pas la perte des liens sociaux mais du lien identitaire. L'individu perd sa place dans la société. Il ne sait plus à quelle place il se situe par rapport aux autres et pour ajouter à ce sentiment négatif, il s'en sent responsable. Le phénomène de désinsertion met l'accent sur la fragilité des destins individuels et celle de l'équilibre des mécanismes économiques et sociaux qui régissent notre société.

La honte ressentie par l'individu engagé dans un processus de désinsertion sociale nous gêne au minimum, mais peut aller jusqu'à nous faire honte, parce nous nous imaginons dans ces mêmes circonstances en nous interrogeant sur les fondements de notre propre vie sociale.

Les politiques d'insertion n'ont pas pris en compte la symbolique liée à l'identité négative des personnes en faveur desquels elles ont été pensées et élaborées. Au contraire, la stigmatisation s'est accentuée sur les sans emploi assistés, les territoires, les quartiers, ce qui reste un échec des politiques d'insertion et des politiques de la ville.

FOURDRIGNIER (1993, p 35-41) présente un concept d'exclusion qu'il explique par une combinaison d'appartenances que décrivent trois dimensions : l'appartenance socio professionnelle, l'appartenance familiale et l'appartenance locale. Cette vision plus large que

la vision classique en deux dimensions celle de l'emploi et celle des liens sociaux, permet d'envisager les situations vécues par les exclus d'une manière plus précise.

A ce concept, l'auteur pose trois préalables :

Le couple « Insertion/exclusion » : ces deux concepts ne sont pas en opposition comme le serait le noir et le blanc ou comme deux faces d'une même pièce, mais sont les deux pôles d'un même continuum ; c'est à dire que des mouvements se font entre ces deux pôles ce qui détermine des situations intermédiaires.

L'exclusion peut être abordée d'une part, au niveau macro-social, c'est à dire que l'exclusion est le produit, le résultat d'un défaut de cohésion sociale, et d'autre part, au niveau microsocial et individuel, et dans ce cas, l'exclu est le produit d'un défaut d'insertion sociale de la personne.

L'exclusion peut être analysée soit, comme un processus évolutif dans différentes sphères, travail, famille…, soit, comme une situation et dans ce cas, trois types de situations sont à distinguer : la situation individuelle qui détermine la perception de son exclusion pour la personne elle-même et qui prend en compte des éléments subjectifs ; la situation sociale qui correspond à des critères sociologiques et objectifs en matière de mesure ; la situation collective déterminée par une appartenance territoriale qui est considérée comme une exclusion quand ces territoires dont discriminés.

Ces trois situations se combinent à différents niveaux ce qui permet des stratégies de la part de personnes concernées.

Le concept d'Insertion/Exclusion de FOURDRIGNIER (1993) combine les notions, d'une part, d'étrangeté et de désaffiliation et d'autre part, le couple « Insertion/ Exclusion » se définit à partir du droit, de l'identité sociale et de l'échange.

La situation d'étrangeté se réfère à l'étranger dans sa notion de territoire. L'étranger vient d'ailleurs mais a un statut particulier quand il vit ici. « *Il est attaché à un groupe spatialement déterminé (…) mais sa position dans le groupe est essentiellement déterminée par le fait qu'il ne fait pas partie de ce groupe depuis le début* ». SIMMEL (1979, p 53-59) cité par FOURDRIGNER (1993). Cette situation est déterminée par le droit mais aussi par la société qui va tenter de rendre l'étranger familier.

L'exclusion peut aussi être une perte partielle ou totale d'identité sociale, mais c'est surtout le cumul de ruptures d'appartenance qui induit l'exclusion de la personne de la société. Les types d'appartenances retenus dans ce concept sont d'ordre socioprofessionnel, familial et local.

L'exclusion se caractérise aussi par l'importance à échanger : pas d'échange salarial quand la personne a été exclue du marché du travail ou qu'elle est en incapacité à pouvoir s'y présenter,

pas d'échange de communication quand la personne est en échec scolaire et qu'elle ressort de ce système illettrée ; pas d'échange social quand la personne s'isole et/ou est isolée.
FOURDRIGNIER (1993) propose d'évaluer ces situations d'une manière concrète. Pour chaque dimension de l'exclusion, trois degrés d'intensité de la situation sont déterminés : la possession (+1), la précarité (0) et l'absence (-1). Ainsi schématisée, la situation se matérialise sous forme d'un cube ; d'où ce concept de « 3D ».
La question de l'évaluation des situations d'insertion ou d'exclusion est essentielle, elle sera approfondie plus loin.

L'insertion pour le concept d'Insertion/Exclusion en 3D est donc l'ensemble des processus qui vise à créer les conditions d'exercice de la capacité à avoir et à exercer ses droits, les conditions de construction de l'identité sociale et les conditions d'exercice de la capacité d'échanger, correspond-elle réellement aux objectifs des politiques d'insertion actuelles ?

2.1.2.4. L'insertion ou l'exclusion : d'autres courants de pensée

Le concept de « Capability » est à mettre à l'actif d'Amartiya SEN. Définir immédiatement ce que SEN entend par « Capability », permettra de mieux appréhender son concept. « *Le mot anglais « Capability » signifie capacité, aptitude, possibilité ; pour SEN, c'est l'ensemble des modes de fonctionnements humains qui sont potentiellement accessibles à une personne, qu'elle les exerce ou non* » (SEN, 2000, p 12).
La théorie de la Capability est une approche intéressante du couple « Insertion et Exclusion ».
« *La vie est faite d'un ensemble de fonctionnements liés entre eux, composés d'états et d'actions* ». Ces fonctionnements peuvent être élémentaires : se nourrir, se loger… et sociaux ou plus complexes, être heureux, être digne à ses yeux, prendre part à la vie communautaire. Ces fonctionnements sont les vecteurs de l'accomplissement de l'individu et donc constitutifs de l'existence de la personne. La Capability est un ensemble de vecteurs de fonctionnements qui indiquent qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie, et donc qu'il a sa liberté de choisir entre des modes de vie possible.
La Capability de fonctionnement est liée à la liberté d'accomplissement de son bien-être. La Capability représente un ensemble de modes de fonctionnements possibles pour une personne qui va en choisir un et un seulement. Agir librement et être en mesure de choisir sont des éléments directement constructifs du bien être, pas obligatoirement l'accomplissement.

« *Jeûner n'est pas être affamé ; c'est choisir d'être affamé dans le cadre d'autres possibilités* » (SEN, 2000). Pour l'évaluation du bien-être de la personne, il y a un intérêt direct à savoir si le jeûne est volontaire ou par manque de moyens.

Classiquement, la pauvreté est étudiée sous l'angle des revenus : le seuil de pauvreté. Cette approche ne prend en compte que les revenus ! Ce qui est insuffisant pour appréhender les situations d'exclusion. Un bénéficiaire du R.M.I. seul, avec ses 394 euros (01/2008) est plus pauvre monétairement qu'un handicapé qui perçoit 602 euros mais son handicap le restreint dans sa capacité d'avoir une vie communautaire ou l'oblige à dépenser plus pour avoir la capacité de se déplacer comme celui qui n'a pas ce handicap. Qui est le plus pauvre vis à vis de la réalité de la difficulté étudiée ? La prise en compte des revenus ne suffit pas ; la diversité des individus et des situations oblige à prendre en compte d'autres critères. La perception de la pauvreté s'inscrit dans le défaut des « capabilies » de base permettant d'atteindre certains niveaux minimaux acceptables.

La pauvreté est l'incapacité à édifier son bien être par la pauvreté de ses revenus, oui, mais pas seulement. « *L'adéquation des moyens économiques ne saurait être estimée indépendamment des possibilités concrètes de conversion des revenus et des ressources en capacité de fonctionnement* » (SEN, 2000). Ce sont les caractéristiques de l'individu qui déterminent le revenu adéquat pour échapper à la pauvreté.

Exprimer la pauvreté dans l'espace des revenus force à établir le lien de cause à effet entre l'exigence de capabilités et les revenus nécessaires à sa mise en œuvre. En matière d'exclusion, une privation relative dans la sphère des revenus peut entraîner une privation absolue dans l'espace des capacités : avoir honte de sortir de chez soi et d'accepter le regard d'autrui, engendre une incapacité à avoir des relations sociales, à avoir une vie communautaire ; dans ce cas les liens varient en fonction des autres, du regard que l'on imagine que les autres ont de soi.

L'approche du bien être par la « Capability » diffère de l'analyse traditionnelle de la richesse économique tels que les revenus réels, le niveau de consommation, à deux titres : d'une part, la centralité de l'intérêt se déplace de l'espace de moyens à celui de fonctionnement, éléments constitutifs de bien-être, et d'autre part, la prise en considération de l'ensemble des vecteurs de fonctionnements possibles sans obligation d'en faire fonctionner un.

Ainsi la possibilité de choisir entre différentes alternatives de fonctionnements est un enjeu concret et précieux dans la vie car il déterminera directement le bien-être de la personne.

Avec cette théorie du « Bien-être », l'exclusion et l'insertion prennent un autre sens si elles sont évaluées à travers le filtre de cette question : cette personne a-t-elle la capacité d'avoir la liberté de choisir …? C'est une question essentielle afin d'évaluer réellement une situation. Les critères d'évaluation sont à retenir dans la sphère que l'on cherche à étudier. Pour chaque personne, suivant sa situation, les critères ou indicateurs devront être étudiés avec les intéressés d'une façon précise. Les évolutions de toutes les situations peuvent être, doivent être mesurées en mettant à disposition les moyens d'investigation des difficultés de la personne.

L'Europe défend le concept d'« Inclusion ». Cette approche des phénomènes d'exclusion au niveau des vingt sept pays européens semble devoir être abordée par l'articulation de l'Etat-providence et des représentations sociales de l'exclusion dans chaque pays (XAVIER, 2000, p 417).

Trois types d'Etat providence émergent en EUROPE : le WELFARE STATE, libéral et résiduel, l'Etat-providence « Bismarckien », dit « Conservateur » et l'Etat-providence « Universaliste » ou « social démocrate » (ESPING-ANDERSEN, 1999) :

Le modèle libéral résiduel privilégie une politique de ciblage des efforts sociaux sur les plus démunis. Le marché est le mécanisme le plus efficace pour procurer à chacun des ressources en fonction des mérites individuels. En cas de perte de ressources, l'individu doit les trouver auprès de la solidarité familiale, auprès des réseaux primaires. L'Etat n'intervient qu'au niveau ultime ;

Le modèle bismarckien ou assurantiel, familier en France et en Allemagne se caractérise par des actifs sur le marché du travail qui payent pour la retraite et pour les chômeurs. La totalité des ressources disponibles couvre les besoins existants dans le meilleur des cas. L'assistance sociale est fondée sur le droit à bénéficier d'une prestation. La population n'ayant pas gagné ce droit à la protection bénéficie d'un système d'aide sociale, filet de protection plus ou moins protecteur. L'aide sociale est résiduelle. Ce système est complété par un ensemble d'associations privées ou semi publiques assurant le rôle d'articulation entre l'assurantiel et l'assistanat. Cet ensemble constitue un ensemble complet de protection de tous les risques, assurant à une minorité le minimum vital et aux autres le maintien de leur statut social sur le principe d'une solidarité horizontale aux idéaux basés sur la méritocratie ;

Le modèle universaliste privilégie une solidarité verticale à visée égalitariste. Le principe n'est pas l'assurance sociale mais l'offre de services universels gratuits à tous les citoyens ; c'est à dire payés par l'impôt et fondés sur le besoin et non sur des droits acquis par des cotisations

sociales. Au nom de ce principe d'égalité et d'universalité, tous les citoyens sont assurés de bénéficier d'un revenu ou d'une prestation sociale en déconnectant partiellement l'allocation de revenu de la valeur marginale du travail ce qui nécessite des dépenses sociales élevées.

La prise en compte de ces trois modèles de réponse a été nécessaire à l'élaboration d'un concept d'exclusion et d'insertion européen : l'inclusion.

> *« Les états se sont accordés sur les raisons de l'exclusion dans l'Union Européenne : la vulnérabilité croissante de large fraction de la population déterminée par les mutations technologiques, les transformations du marché du travail, la fragilisation des statuts familiaux, les tendances à la fragilité des liens sociaux, l'évolution des phénomènes d'immigration, les mutations des systèmes de valeurs* » (EVRARD & PRELIS, 1994, p 113).

La société fonctionne sur quatre systèmes fondamentaux : le système démocratique et juridique, le marché de l'emploi, la protection sociale et, la famille et la communauté : le système démocratique et juridique permet l'intégration civique en assurant la possibilité d'être un citoyen à part égale dans le système démocratique ; le marché de l'emploi permet l'intégration économique car le fait d'avoir un travail, une fonction économique reconnue assure de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille ; la protection sociale confère une intégration sociale en favorisant l'accès aux services sociaux mis à disposition par les états ; la famille et la communauté permettent l'intégration personnelle par les liens avec la famille, les amis, les voisins et plus largement avec les réseaux personnels et sociaux sur lesquels on peut compter en cas de besoin.

> « *Le processus d'inclusion sociale se caractérise essentiellement par la place réservée au citoyen. La participation active du citoyen dans la vie active est le pilier fondamental de ce processus* » (Commission des Communautés Européennes, 2006). *« L'inclusion sociale a pour objectif de promouvoir la cohésion sociale et l'égalité des chances, de renforcer la croissance européenne et d'améliorer la qualité et la quantité de l'emploi et le développement durable et enfin, d'améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des personnes en précarité à la construction, à l'exécution et au suivi de la politique* » (Commission au Parlement Européen, 2005).

Les concepts d'Insertion/Exclusion basés sur un processus dynamique multidirectionnel, se rassemblent autour d'un certains nombres de notions communes.

2.1.3. Les notions liées à l'insertion sociale et professionnelle

La sociologie française s'accorde à décrire l'insertion comme un processus dynamique multidirectionnel qui a été décrit plus haut, auquel il convient d'ajouter les notions de globalité, d'individualisation, de contractualisation, de proximité, de territoire et de partenariat.

2.1.3.1. L'insertion : une vision globale des situations de cumul de difficultés

L'insertion est multidirectionnelle parce qu'elle s'adresse à des personnes en cumul de difficultés. L'insertion va au delà de la correction monétaire. Elle s'inscrit dans une logique de globalité parce qu'elle doit prendre en compte l'ensemble des difficultés des personnes. Ces difficultés sont de l'ordre de la santé, du logement, des liens sociaux, de l'éducation, de la qualification professionnelle… « *L'insertion a pour but de restaurer, d'améliorer les relations des bénéficiaires avec la société et réciproquement, elle agit sur l'ensemble des facteurs de précarisation sociale et professionnelle* » (HAMZAOUI, 2002, p 74). « *L'insertion a vocation à gérer d'une façon concomitante des difficultés de natures différentes mais qui touchent simultanément la même personne* » (ROSANVALLON, 1998, p 217).

En parallèle à la notion de globalité, la notion de transversalité est aussi liée à l'insertion, au niveau national afin que plusieurs ministères travaillent ensemble sur le sujet (direction interministérielle), et au niveau des pratiques afin de répondre à l'étude des situations par spécialités concernées par les difficultés.
En quelque sorte, une vision globale de la personne oblige à une transversalité de compétences.

2.1.3.2. L'insertion individualisée et contractualisée

Contrairement au social « classique » qui définit des publics-cibles par des groupes d'appartenances (les travailleurs handicapés, les parents isolés…), l'insertion se concentre sur l'individu et ses difficultés. Ainsi d'une approche égalitaire du social, le social glisse vers une approche en termes d'équité, de discrimination positive, non plus pour un groupe déterminé, mais pour un individu : augmenter les chances individuelles de réussite. « *L'insertion instaure*

une nouvelle forme de rapports entre la collectivité et l'individu par une implication réciproque » (GUYENNOT, 2000, p 181).

L'insertion s'adresse à des individus qui sont tous dans des situations particulières. Entre les deux pôles que représentent l'insertion et l'exclusion, chaque situation est différente puisque ces deux pôles concernent des dimensions différentes qui, pour chaque personne, a des niveaux différents d'insertion ou d'exclusion. Il n'est plus question d'un curseur entre l'insertion et l'exclusion, mais autant de curseurs qu'il y a de dimensions. L'insertion doit se situer au plus juste des situations.

> « *Cette implication réciproque relève de la responsabilité individuelle du bénéficiaire de l'insertion par la contractualisation du projet défini avec le travailleur social qui représente la collectivité. L'élaboration de ce contrat d'insertion permet l'installation de mécanismes de concertation, de consultation et de régulation entre la collectivité et l'individu* » (HAMZAOUI, 2002, p 131).

Le contrat d'insertion laisse l'initiative à la collectivité, tout en laissant une marge de manœuvre à l'individu. Le contrat d'insertion vise la mise en projet de l'avenir de l'individu et modifie les relations de tutelles de la collectivité sur l'usager. Le contrat permet à l'usager de s'autodéterminer et ainsi de passer de la situation de subordination, d'assisté passif à une situation de dignité, de coopération, de responsabilité.

Ces analyses idéalisées des auteurs et des chercheurs se fracassent sur la réalité du contenu du contrat d'insertion et sur la réciprocité des responsabilités des conseils généraux et du « Rmiste » (Chap III).

2.1.3.3. L'insertion de proximité, territorialisée et partenariale

SELLIER (2003, p 62) précise dans son rapport au Sénat concernant la réforme du R.M.I., la pertinence de l'échelon local et, en particulier, départemental de l'insertion pour une question de proximité, indispensable à la connaissance des situations familiales et sociales, du tissu local et de l'offre d'insertion au plus près de l'individu en exclusion. HAMZAOUI (2002, p 48) indique qu'une intervention sociale individualisée induit une relation de proximité entre les acteurs de l'insertion afin de construire des réponses en adéquation avec les ressources disponibles et la responsabilité démocratique.

A la connaissance des situations, à la responsabilité des citoyens, il faut ajouter la responsabilité des élus locaux afin de mettre en évidence la pertinence d'une insertion gérée

localement. Le retour de l'élu sur le terrain du social modifie son appréhension de son rôle : l'élu local, représente l'intérêt général contre les intérêts particuliers. « *Avec l'insertion, les élus locaux sont poussés à rechercher du consensus local garant de la paix politique et sociale par la concertation et le partenariat avec les forces vives locales ; le local et la proximité seraient plus démocratiques* » (MOREL, 1991, p 60).
« Le partenariat est devenu l'un des outils de la modernisation sociale. Il paraît impossible de parler d'insertion sans évoquer le partenariat. Le partenariat serait un élément du renouveau de la démocratie et une réponse à la complexité de l'offre d'insertion » (HAMZAOUI, 2002, p 112).

L'insertion a pour ambition de mettre en synergie, au niveau des bassins d'emplois, l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion. Les solutions se trouvent au plus près des populations en exclusion ; le renforcement du lien sociétal passe par l'implication locale.

2.1.4. Les objectifs initiaux et généraux et de l'insertion sociale et professionnelle

A ce niveau de l'étude de l'insertion sociale et professionnelle, après avoir décrit les concepts liés à l'insertion et à l'exclusion, les courants de pensée des chercheurs, quels objectifs attribuer à l'insertion pour que le processus d'exclusion s'inverse, pour que les personnes reconquièrent un sentiment d'appartenance, d'identité positive et d'utilité sociale ? En résumé, trois objectifs à l'insertion semblent englober l'ensemble de la problématique d'exclusion : le renforcement des solidarités qui se situe au niveau de la société dans un principe de cohésion sociale ; la réduction des inégalités qui s'intéresse à l'individu et ses difficultés et enfin le lien entre le social et l'économique, le social et l'emploi. Cet ensemble est articulé autour un nouveau principe : le droit à l'insertion. Les trois objectifs initiaux et généraux de l'insertion proposés sont le résultat de l'analyse des théories de l'insertion sociale et professionnelle.

2.1.4.1. Le renforcement des solidarités

L'objectif du renforcement des solidarités pourrait être de l'ordre de l'intégration sociale au sens durkheimien du terme. L'action publique actuelle invoque la cohésion sociale (Plan 2005), le renforcement des liens sociaux et l'intégration sociale. Mais la sémantique présente se réfère plus à l'individu, aux comportements des individus, aux interactions avec la société plutôt qu'à l'intégration sociale au sens de DURKHEIM : faire société.

La précarité des conditions de travail, l'augmentation du nombre de chômeurs et la durée plus longue des périodes du chômage, la faible protection sociale pour certaines catégories de citoyens réduisent les liens sociaux. « *L'insertion de ces exclus, donc hors normes, peut être assimilée à une resocialisation dont le but est de les rendre plus conformes aux normes* » (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 206).

« *Désormais, l'insertion apparaît comme une question centrale dans la cohérence sociale*» (AUTES, 2004, p 163).

« *Renforcer les solidarités peut être aussi assimilé au maintien de la paix sociale, les acteurs de l'insertion pourraient permettre de résister à la destruction* » (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 213).

SIMMEL (1998, p 48, 49) déclarait : « *la collectivité sociale récupère indirectement les fonds de sa donation en particulier de l'assistance. L'assistance des pauvres est un moyen pour assurer son autoprotection et son autodéfense* ».

Que ce soit en raison du territoire discriminé, du statut accordé aux pauvres et aux exclus, du faible ressenti d'appartenance et/ou d'une identité négative, des liens personnels, familiaux et sociétaux des personnes en exclusion et quels que soient leurs types d'exclusions, les liens de solidarité se sont amoindris et pour certains, ont quasiment disparu.

L'insertion doit permettre de retisser ces liens au plus près de la personne afin de renforcer, recréer un réseau de connaissances, de ressources autour d'elle et pour elle.

2.1.4.2. La réduction des inégalités ou l'amélioration des chances d'accès

Octroyer des droits ne signifie pas obligatoirement l'accès à ces droits, ni la jouissance de ces droits, ni la garantie de ces droits.

Les droits ouverts, par exemple ceux contenus dans la loi de lutte contre les exclusions (1998), ouvre le droit au logement. Ce droit ne garantit pas un logement, puisque les expulsions se poursuivent, mais il affirme que chacun, y compris et surtout les plus fragiles, disposent des mêmes perspectives sociales que l'ensemble des citoyens. Ce droit restaure le principe d'égalité des chances.

La gestion des inégalités, en théorie, rend accessibles à tous les biens sociaux que sont le logement, la santé, l'emploi. « *Atténuer les inégalités signifie aussi limiter les dégâts, l'insertion tente de réduire les conséquences des transformations économiques et de leurs instabilités* » (GUERIN-PLANTIN, 1999, p 8).

Du principe d'égalité, pilier de notre démocratie, l'insertion instaure, par la discrimination dite « positive », un droit à l'égalité des chances. Pour illustrer ce principe, la métaphore de la course à pied est exemplaire.

Le principe d'égalité en droit permet à tous les compétiteurs de partir de la même ligne, ce qui engendre à l'arrivée des « *inégalités acceptables* » (DUBET, 2000) par tous selon le principe de la méritocratie. Le principe d'égalité des chances se rapproche de la course à handicap ; en fonction du handicap, les compétiteurs sont avantagés afin que les possibilités d'égalité se situent au niveau de l'arrivée. Voici décrit dans l'idéal ce que l'idée d'égalité des chances transmet. Poussé à son paroxysme, le principe d'égalité des chances rendrait tous les hommes égaux, mais par le bas car le bas est plus accessible pour tous que le haut.

Dans la réalité des pratiques, la discrimination positive, partant d'un bon sentiment de réduction d'inégalités, pénalise à court ou à moyen terme ceux qui en bénéficient puisque personne n'est dupe de ce coup de pouce. D'une part, les personnes ainsi discriminées deviennent des personnes aidées, rapidement dévalorisées par cette discrimination par rapport à celles non discriminées ; elles acquièrent un statut d'infériorité. Ensuite, ces personnes ainsi favorisées sur une liste d'attente, prennent la place de celles qui auraient du l'avoir, reléguant celles-ci en place inférieure. Ce principe de discrimination dite « positive » induit donc un processus d'égalité par le bas.

Dans le terme « Egalité des chances », le mot « Egalité » est trop absolu, trop définitif pour ne représenter qu'un idéal inatteignable au lieu d'une réalité possible. Il ne faut pas être dupe des grands mots et des grands principes qui ne garantissent rien. La réduction « positive » des inégalités s'entend comme une amélioration des situations par le haut et non pas uniquement une correction des inégalités. La réduction « positive » des inégalités améliore les chances de réussite ce qui donne un sens à l'insertion.

2.1.4.3. L'articulation entre le social et l'emploi

Sans renoncer à l'objectif du marché, l'insertion permet de différer mais rarement d'abandonner cette quête du Graal qu'est l'emploi. Dans ce cas, l'insertion peut être comprise comme une machine à aider les populations en référence au marché de l'emploi.

L'insertion sociale et professionnelle que représente l'Insertion par l'Activité Economique (I.A.E.) se positionne dans le champ des outils d'insertion comme une articulation entre le social et l'économie, entre le social et l'emploi. *« L'I.A.E. est un espace autonome au sein duquel l'emploi salarié, les conditions sociales, le mode d'appartenances sociales et*

professionnelles sont particuliers et spéciaux» (EBERSOLD, 2001, p 97). La personne en insertion s'y retrouve dans les mêmes conditions que celles exigées dans le secteur marchand, mais le travail y est produit pour sa valeur autre qu'économique.

Le travail étant devenu un bien rare, l'I.A.E. devient un objet de production économique et de volumes de travail. Pour rentabiliser le capital investi par les financeurs institutionnels en subventions, ce n'est pas le professionnel qui est visé, même si cette aspiration est proclamée officiellement, mais une économie destinée à produire du travail pour ses valeurs de lien social, de statut, d'identité, d'appartenance.

ROSANVALLON (1998, p 11) en comparant l'Etat-passif-providence qui génère une spirale autodestructrice de la solidarité et l'Etat-actif-providence qui va de paire avec l'enrichissement de la notion de droit social, positionne l'insertion comme un nouveau droit. Au lieu d'être un droit de tirage qui, pour indemniser l'exclusion, accroît les prélèvements sur le travail, l'insertion personnalise les moyens et s'adapte à la spécificité des situations.

« *Comme le déficit d'accès aux droits, qui est désigné comme le fond des difficultés dans lesquelles s'enfoncent les personnes, l'insertion repose aussi sur l'idée de promouvoir et de garantir des droits fondamentaux aux personnes qui en seraient exclues* » (BORGETTO & LAFORE, 2002, p 468).

L'accès au droit repose sur deux principes de la construction démocratique, l'égalité des droits et l'égalité des chances « d'accès ». L'égalité des droits concerne le terrain des droits civiques et civils ; l'égalité des chances « d'accès » concerne le terrain de l'égalité d'accès individuel aux droits sociaux.

L'insertion pose le problème de la pauvreté dans la rencontre de deux antagonismes, la collectivité et le pauvre. Deux versants du même droit, du côté de la collectivité l'obligation de verser la prestation si les conditions de pauvreté monétaire sont remplies, du côté du pauvre, l'obligation de s'engager dans une démarche dynamique d'insertion et enfin pour assurer le droit à l'insertion, la collectivité doit proposer les moyens de cette insertion aux pauvres (LAFORE, 1997, p 74).

Ainsi se dessine la place de l'I.A.E. dans l'insertion, au droit à l'accès à l'emploi, la collectivité répond par une forme d'emploi qui procure un statut de salarié, certes particulier, mais qui a tous les attributs de l'emploi sauf la réelle insertion économique.

L'I.A.E. aborde le cumul de difficultés : l'emploi, mais aussi et surtout, les aspects personnels et citoyens.

Ainsi s'articule l'insertion dans le cadre de l'I.A.E., d'une part, elle apporte une identité et une appartenance sociale liées au statut de salarié et d'autre part, le salaire, lié à cet emploi, même s'il faut relativiser l'un et l'autre.

Les différentes approches théoriques de l'insertion ont permis de comprendre l'ensemble des concepts impliqués dans le couple Insertion/Exclusion, les courants de pensée qui ont évolué au fur et à mesure des études sociologiques, les différentes notions de l'insertion et pour terminer la mise en évidence des objectifs initiaux de l'insertion sociale et professionnelle.

Ces approches conceptuels et théoriques de l'insertion sociale et professionnelle permettent de se situer dans le contexte intellectuel de l'émergence des politiques d'insertion et l'affirmation des objectifs initiaux de l'insertion analysés à travers la théorie.

Afin de parfaire les connaissances conceptuels et théoriques qui sont concernés par la validation des deux hypothèses, les paragraphes suivants étudient les représentations sociales, en particulier celles des sans emploi assistés et l'évaluation des politiques publiques, en particulier celle d'insertion et de l'emploi.

2.2. LES REPRESENTATIONS SOCIALES : DES LIENS AVEC LES POLITIQUES D'INSERTION

Pour comprendre la place du sans emploi assisté actuel dans les politiques d'insertion, et en particulier, le soupçon qui pèse sur lui, après avoir été soutenu entre 1982 et 2002, l'option retenue par cette thèse est d'aborder les représentation sociales à travers l'évolution des politiques d'insertion en partant du principe que ces politiques d'insertion sont le reflet et la concrétisation des représentations sociales que se faisaient et se font les décideurs de ces politiques, eux mêmes accompagnant celles de la société.

La sociologie s'approprie les représentations sociales pour montrer leurs liens avec les politiques d'insertion, les dispositifs, les organisations et les pratiques qui en découlent dans les départements, devenant ainsi le terrain d'analyse de cette thèse.

L'étude des représentations sociales est donc indispensable parce qu'elles ont déjà été mises en évidence dans le premier chapitre pour la période 1945-2002 concernant les asociaux et les handicapés, et qu'elles le seront aussi dans le troisième chapitre pour la période 2002-2008.

Quatre parties sont proposées afin de mieux cerner ce que les représentations sociales peuvent apporter à la compréhension de la thèse : le retour sur l'histoire : des représentations collectives aux représentations sociales, les différents concepts, les caractères et fonctions ainsi que l'élaboration théorique des représentations sociales.

2.2.1. Retour sur l'histoire : Des représentations collectives aux représentations sociales

SIMMEL, WEBER et surtout DURKHEIM sont à l'origine de la notion de représentation. Pour SIMMEL, les représentations sont une sorte d'opération qui permet, d'une part de cristalliser les actions réciproques d'un groupe d'individus et, d'autre part, de former une unité supérieure qui représente les institutions, telles que l'église, le parti… Il reconnaît ainsi le rapport entre la séparation de l'individu se situant à distance des autres et la nécessité de les représenter (MOSCIVICI, 1989/2003, p 81).

Pour WEBER, les représentations représentent un cadre de référence et un vecteur de l'action des individus. Les représentations décrivent un savoir commun aux individus qui leur permet d'anticiper et de préciser leur comportement.

DURKHEIM est le véritable inventeur du concept de représentation d'après Serge MOSCOVICI. Il évoque la notion de représentation collective vers 1897, pour se référer aux caractéristiques de la pensée sociale et de les distinguer de celles de la pensée individuelle (HEWSTONE, 1989/2003, p 273). Les représentations individuelles propres à chaque individu, sont variables et ont pour substrat la conscience de chacun. Les représentations collectives ont pour substrat la société dans son ensemble. Les représentations sociales ne sont pas le dénominateur des représentations individuelles, mais leur origine et correspondent à la manière dont la société pense les choses. La représentation est partagée par l'ensemble des membres d'un groupe car elle précise les liens entre eux et les prépare à penser et à agir d'une manière uniforme.

Pour DURKHEIM, la représentation collective relève d'éléments symboliques de la vie sociale. Un symbole représente autre chose que soi-même ; et les premiers systèmes de représentations que l'homme s'est fait du monde et de lui-même sont d'origine religieux.

« *DURKHEIM transforme le symbolisme en un moyen par lequel la société devient consciente d'elle-même* » (MOSCOVICI, 1989/2003, p 87).

Après une éclipse d'un demi-siècle, Serge MOSCOVICI a relancé l'intérêt pour la notion en renouant avec l'étude des représentations.

2.2.2. Les différents concepts de la représentations sociale

A la suite des travaux de MOSCOVICI, les représentations sociales ont intéressé un certain nombre de chercheurs dans des disciplines diverses : des psychologues comme CHOMBARD de LAUWE (1972), HERZLICH (1972), FARR (1977), JODELET (1984) ; des anthropologues comme LAPLANTINE (1978), des sociologues comme BOURDIEU (1982), des historiens tels que ARIES (1962), DUBY (1978).

Ils ont investi des champs de représentation assez larges : la santé et la maladie pour HERZLICH et LAPLANTINE, le corps humain et la maladie mentale pour JODELET, la culture avec KAES, l'enfance avec CHOMBART de LAUWE, la vie professionnelle pour HERZBERG, MAUSNER et SNYDERMAN, l'action pour ABRIC en particulier, les changements des représentations (MARTIN-SANCHEZ, 1999).

Dans le cadre de cette étude, l'accent est mis sur les théories des chercheurs tels que MOSCOVICI, JODELET, DOISE, HERZLICH et ABRIC.

Cette thèse n'a pas l'ambition de présenter l'ensemble des travaux et des théories concernant les représentations sociales, mais de s'appuyer sur certaines pour montrer comment celles de l'exclu évoluent dans le temps.

Pour Serge MOSCOVOCI, les représentations sociales se situent entre psychologie et sociologie. « *La notion de représentation sociale a un positionnement mixte au carrefour d'une série de concepts sociologiques et de concepts psychologiques qui impliquent qu'elle soit en rapport avec un processus relevant d'une dynamique sociale et d'une dynamique psychologique* » (MOSCOVICI, 1961/1976, p 39). D'un côté, la représentation sociale prend en compte le fonctionnement cognitif et celui de l'appareil psychique, et de l'autre côté, le fonctionnement du système social des groupes et des interactions (JODELET, 1989/2003, p 58).

MOSCOVICI insiste sur la spécificité des phénomènes représentatifs dans la société contemporaine que caractérisent l'intensité et la fluidité des échanges et communication, le développement de la science, la pluralité et la mobilité sociale. C'est donc Serge MOSCOVICI qui, en quelque sorte, a « dépoussiéré » le concept de représentation sociale en le rendant moderne et loin du déterminisme des sociétés traditionnelles présenté par DURKHEIM, mais au contraire positionnant les représentations sociales pour agir, pour envisager l'avenir.

Pour Denise JODELET, les représentations sociales se concrétisent par un processus de construction sociale de la réalité. Ces travaux concernant les représentations sociales de la santé mentale mettent en évidence les relations de l'évolution de la pensée sociale et celle du vécu corporel de l'individu. Les représentations sociales se modifient à travers les transformations dans la société telles que la diffusion croissante des connaissances biologiques, la montée du féminisme, l'extension de l'intérêt pour l'équilibre physique, le sport, le retour à la nature…

JODELET, citant FARR (1984/1988 p 384), explique l'interdépendance entre l'élaboration cognitive et l'adoption de compétences tout à fait concrètes.

Pour JODELET (1989/2003, p 53), les représentations sociales s'entendent comme un système d'interprétations qui régit la relation de l'individu au monde et aux autres, qui oriente et organise ses conduites et ses communications sociales.

Ces phénomènes cognitifs engagent l'appartenance sociale des individus par l'intériorisation des pratiques et des expériences, des modèles de conduite et de pensée. C'est une forme de

connaissance distincte d'une forme de connaissance scientifique, qui peut être assimilée au « savoir sens commun » voire au « savoir naïf ».

Ces représentations sociales reposent sur deux approches, d'une part, un processus cognitif qui correspond à la psychologie sociale centré sur la compréhension du phénomène cognitif, et d'autre part, sur un processus social qui s'inscrit dans une perspective d'analyse anthropologique et sociologique du phénomène social constitué par les représentations sociales à l'œuvre dans les divers processus qui structurent le système social. Des éléments informatifs, cognitifs, idéologiques, normatifs, croyances, valeurs, attitudes, opinions, images composent cette forme de connaissance. Ce système d'interprétation modulant et orientant le rapport du sujet à soi, à l'autre, à la société, saisit les représentations sociales comme un élément constructif de ce processus de construction sociale de la réalité.

Pour JODELET, il n'y a pas de représentations sociales sans objet, elles sont une représentation de la réalité, d'un objet, d'individus, de faits de société, de mécanismes politiques ou économiques. « *La représentation sociale est avec son objet, dans un rapport de « symbolisation », elle tient lieu « d'interprétation », elle lui confère des « significations* » JODELET, 1989/2003, p 61) ; d'où la mise en évidence de l'importance et la complexité des représentations sociales au sein des processus de constitution identitaire pour l'individu et pour les groupes.

JODELET propose la définition suivante des représentations sociales : « *Le concept de représentations sociales désigne une forme de connaissance spécifique, le savoir de sens commun, dont les contenus manifestent l'opération de processus génératifs et fonctionnels socialement marqués. Plus largement il désigne une forme de pensée sociale. Les représentations sociales sont des modalités de pensée pratique orientées vers la communication, la compréhension et la maîtrise de l'environnement social, matériel et idéel* » (JODELET, 1984/1988, p 361)

Pour Claudine HERZLICH (1969), la réalité de la maladie dépasse le savoir médical. Ces travaux ont concerné les représentations sociales de la santé et de la maladie, et montré que leurs représentations étaient claires et structurées. La santé est dénuée de causes, elle est harmonieuse et se passe d'explication. La maladie doit être expliquée, elle est attribuée à l'environnement, au côté artificiel de la vie urbaine, à la nourriture non naturelle, à la pollution par opposition à la vie à la campagne telle qu'elle était. La représentation de la maladie se nourrit largement de la théorie du « germe » dont l'environnement urbain serait infesté et pollué. La santé n'est pas simplement l'absence de maladie (FARR, 1984/1988, p

383). Ainsi la représentation de la maladie et de la santé est considérée comme une réalité extérieure aux modèles médicaux. La réalité de la maladie et de la santé déborde largement des savoirs médicaux. Le biologique est également social.
Pour HERZLICH, les représentations sociales s'inscrivent dans un champ déjà défini et structuré par un ensemble de rapports sociaux qui leur sont extrinsèques, mais les pratiques sociales et professionnelles génèrent un ensemble d'éléments agissant en interaction avec l'objet et qui apparaissent comme dimension constitutive des représentations.

Jean Claude ABRIC, pour sa part, décrit la théorie du noyau central ou structurant des représentations sociales. A mi chemin entre la psychologie et la sociologie, les représentations sociales permettent aux individus et aux groupes de maîtriser leur environnement social et d'agir sur celui-ci. Pour ABRIC (1994/1997), la représentation est comme une vision fonctionnelle du monde qui permet à l'individu ou au groupe de donner un sens à ses conduites, et à comprendre la réalité à travers son propre système de références, de s'y adapter et de s'y définir une place.
La représentation sociale est déterminée par le sujet dans le cadre de son vécu et de son histoire, par le système social et idéologique dans lequel il est inséré et par la nature des liens qu'il entretient avec ce système social.
Jean-Claude ABRIC définit une représentation comme étant « *Le produit et le processus d'une activité mentale par laquelle un individu ou un groupe constitue le réel auquel il est conforté et lui attribue une signification spécifique* »…« *La représentation est donc un ensemble organisé d'opinions, d'attitudes, de croyances et d'informations se référent à un objet ou une situation* » (ABRIC, 1989/2003 p 206).
C'est le sujet qui la détermine avec son histoire et son vécu. Le sujet réagit sur la réalité représentée. Les comportements des sujets ou des groupes ne sont pas déterminés par des caractéristiques objectives de la situation, mais par la représentation de la situation.

Pour la théorie du noyau central toute représentation est organisée autour d'un noyau central qui est l'élément fondamental de la représentation déterminant à la fois le signifiant et l'organisation de la représentation. La nature de l'objet représenté et la relation que le sujet entretient avec cet objet, déterminent le noyau central ou structurant de la représentation qui est le plus stable et qui résiste au changement. C'est par ses éléments périphériques que la représentation peut changer de sens ou de nature.

Les fonctions génératrice et organisatrice sont assurées par le noyau central : la fonction génératrice est l'élément par lequel la signification des autres éléments constituants se créent ou se transforment ; ce qui donne à la représentation un sens nouveau ; la fonction organisatrice est assurée par le noyau central qui détermine la nature des liens qui unissent entre eux les éléments de la représentation. Le noyau central est l'élément unificateur et stabilisateur de la représentation. Il est composé d'éléments dont l'absence modifie radicalement le sens de la représentation.

Le contenu du noyau central structurant est constitué d'éléments qui donnent le sens de la représentation, la nature de l'objet représenté, la relation de cet objet avec le sujet ou le groupe, et le système de valorisation des normes ; c'est-à-dire du contexte idéologique.

La nature de l'objet et la finalité de la situation déterminent les éléments centraux qui prennent deux dimensions : une dimension fonctionnelle où les éléments centraux concernent la réalisation de la tâche, et la dimension normative constituée par une norme, un stéréotype ou une attitude dominante envers l'objet de la représentation.

Les éléments périphériques de la représentation prennent aussi une place importante car ils sont composés par des informations retenues, sélectionnées et interprétées, des jugements formulés à propos de l'objet et de son environnement, des stéréotypes et des croyances. Les éléments périphériques fonctionnent comme une grille de décryptage d'une situation à laquelle FLAMENT (1989/2003, p 224-239) attribue des fonctions essentielles : une fonction prescriptive dans laquelle les éléments périphériques indiquent ce qu'il convient de faire ou de dire selon les situations afin de prévoir ou de déduire le comportement approprié ; une fonction de personnalisation des représentations et des conduites qui lui sont rattachées. Les éléments périphériques permettent l'adaptation des comportements aux évolutions du contexte ; une fonction de protection du noyau central qui fonctionne comme un pare-choc aux représentations sociales. « *Le noyau central est très résistant au changement. Les éléments périphériques permettent l'intégration d'éléments nouveaux dans la représentation, ce qui conduit à terme à la transformer* » (MARTIN-SANCHEZ, 1999 p 9).

JODELET (1989/2003, p 52) propose une définition consensuelle de la représentation sociale en accord avec la communauté scientifique *« La représentation sociale, c'est une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique, et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social* ».

2.2.3. Les caractères et les fonctions des représentations sociales

L'étude des différentes théories ont permis à Denise JODELET de présenter les cinq caractères fondamentaux d'une représentation et à Jean-Claude ABRIC de proposer six fonctions aux représentations sociales.

Denise JODELET (1984/1988, p 364-366) compte cinq caractères fondamentaux d'une représentation.

La représentation sociale est toujours la représentation d'un objet qui peut être abstrait comme la folie, les médias, mais aussi être une catégorie de personnes ou de groupes comme les malades, les exclus, les sans emplois assistés, les enseignants… Dans tous les cas, il n'y a pas de représentation sociale sans objet. La représentation sociale est un processus par lequel s'établit la relation entre l'objet et le sujet qui s'influencent l'un l'autre. C'est dans l'étude de l'interaction entre l'individu, la santé et la maladie qu'HERZLICH (1969/1996) tente de comprendre les attitudes et les comportements que les représentations sociales engendrent, le savoir qui est véhiculé à leur propos.

La représentation sociale a un caractère imageant inséparable de son aspect signifiant précise Serge MOSCOVICI. L'image dans ce cas n'est pas une simple reproduction de la réalité mais renvoie à l'imaginaire social et individuel. La représentation sociale relie les choses aux mots, par exemple, le terme la « soupe primitive » employé par les scientifiques pour parler de l'origine de la vie sur terre, rend compatible pour chacun cette abstraction. MOSCIVICI insiste sur les caractères figuratif et symbolique de la représentation sociale comme deux faces indissociables. Dans la figure, le sujet symbolise l'objet qu'il interprète en lui donnant un sens qui est la qualité la plus évidente des représentations sociales (ROUQUETTE & RATTEAU, p 9). La représentation sociale n'est pas qu'un pur reflet (image) du monde extérieur dans un intérieur, mais une constellation de traits concrets qui met en jeu des interactions symboliques de l'imaginaire individuel et social. ABRIC (1996/2003, p 14) parle de vision fonctionnelle du monde.

La représentation sociale a un caractère constructif qui construit la réalité sociale comme le précise ABRIC : « *Toute réalité est représentée parce qu'appropriée par l'individu et le groupe, reconstruite par son système cognitif, intégrée dans son système de valeur dépendant de son histoire et du contexte* » (1996/2003, p 13-19). Le sujet est l'acteur et souvent même l'auteur de ses structurations : sujet social puisque son activité est symbolique autant que

cognitive. L'étude des représentations sociales analyse les différentes facettes de ce processus de construction du réel (JODELET. 1984/1988, p 364).

La représentation sociale a un caractère autonome et créatif qui influence les attitudes et les comportements. Dans ses études sur la maladie, HERZLICH (1969/1996) montre comment en réaction à la représentation de la maladie, le malade aura des comportements différents : refus de soins dans le modèle de la maladie destructrice avec rupture avec les contraintes sociales, enrichissement personnel lorsque le modèle de représentations sociales de la maladie est vécu comme une libération.

La représentation sociale a bien entendu un caractère social parce qu'elle emprunte toujours à un fond commun culturel.

ABRIC (1996/2003, p 13-19) propose six fonctions pour les représentations sociales dans le cadre de l'exclusion sociale, auxquelles il convient d'ajouter la fonction cognitive décrite par MOSCOVICI.

La fonction cognitive de la représentation sociale permet à l'individu ou au groupe d'intégrer de nouvelles données dans le cadre de la pensée et de construire sa représentation du réel. Un certain nombre de catégories sociales se charge de divulguer ces connaissances et ces idées nouvelles : les journalistes, les politiques, les médecins, les formateurs… Ce qui influence les représentations sociales.

La fonction identitaire de la représentation sociale permet dans l'interaction entre les groupes de déterminer comment un groupe social précis se perçoit et perçoit les autres groupes et comment se situe aussi l'individu ou le groupe dans le champ social en élaborant une identité sociale et personnelle gratifiante compatible avec les systèmes de normes et de valeurs socialement déterminées.

La fonction justificatrice, dans le cadre de l'intervention sociale, permet de justifier les pratiques a priori mais aussi a postériori, et donc le comportement et les prises de position des travailleurs sociaux mais aussi d'un groupe par rapport à un autre. La justification maintient et/ou renforce la position du groupe concerné.

La fonction d'orientation des conduites et des comportements rejoint les précédentes puisqu'elle est porteuse de sens de la représentation sociale, elle crée du lien social en aidant les individus à communiquer, à se mouvoir et à agir dans leur environnement. Dans ce cadre, les représentations sociales engendrent des attitudes, des opinions et des comportements parce que le groupe dispose ainsi d'outils pour la maitrise de son environnement social.

La représentation est une source de catégorisation sociale qui permet de mettre en ordre, de qualifier, de hiérarchiser l'environnement social.
La représentation sociale a une fonction d'interprétation et de construction de la réalité qui produit une manière de penser et d'interpréter le monde et la vie quotidienne. La construction de la réalité passe par les grilles des valeurs et du contexte.
Enfin, la représentation sociale produit un système d'anticipations et d'attentes qui favorise le décodage de la réalité et prédétermine ses relations avec le groupe.
Ces caractères et ces fonctions des représentations permettent de mieux comprendre ce concept avant d'étudier son élaboration.

2.2.4. L'élaboration théorique des représentations sociales

D'une part, les approches différentes des représentations sociales décrites par JODELET, d'autre part, l'étude de leurs formations, et enfin le changement des représentations sociales présentent la façon dont elles s'élaborent et évoluent.

JODELET (1984/1988, p 365, 366) propose six approches ou optiques correspondant à la formulation à partir de laquelle s'élabore la construction psychologique et sociale d'une représentation.
Une première approche de construction est purement cognitive par le sujet de la représentation. Celle-ci devient sociale par, d'une part, une dimension de contexte dans laquelle le sujet est en interaction face à un stimulus social et d'autre part, par la dimension d'appartenance, le sujet social fait intervenir dans son élaboration des idées, valeurs et modèles qu'il tient de son groupe d'appartenance ou des idéologies véhiculées dans la société. Cette optique se retrouve dans les études expérimentales de la représentation dans ses rapports à la conduite et au comportement.
C'est l'aspect signifiant de l'activité qui est mis en valeur dans la deuxième approche. Le sujet considéré comme producteur de sens, exprime dans sa représentation le sens qu'il donne à son expérience dans le monde social. L'utilisation de systèmes de codes et d'interprétations fournis par la société ou de la projection de valeurs et d'aspirations sociales produit le caractère social de la représentation qui est ainsi considéré comme l'expression d'une société donnée.
La troisième approche traite la représentation comme une forme de discours dont les caractéristiques découlent de la pratique discursive de sujets socialement situés. Les

propriétés sociales des représentations dérivent de la situation de communication, de l'appartenance sociale des sujets parlants, de la finalité de leurs discours.
La pratique sociale est prise en compte dans la quatrième approche. Le sujet, acteur social est inscrit dans une position ou une place sociale, ce qui lui fait produire une représentation qui reflète les normes institutionnelles découlant de sa position ou des idéologies liées à la place qu'il occupe.
Pour la cinquième approche, c'est le jeu des relations intergroupes qui détermine la dynamique des représentations. Le développement des relations intergroupes permet d'infléchir les représentations.
La sixième approche est plus sociologisante parce qu'elle fait du sujet le porteur de déterminations sociales. L'activité représentative est déterminée par la reproduction des schèmes de pensée socialement établis et de visions structurées par des idéologies dominantes.

MOSCOVICI (1961/1976, p 284) explique comment les représentations sociales se forment. Il avait remarqué plusieurs ressemblances caractéristiques entre la pensée adulte et la pensée enfantine. Ces pensées se forment en utilisant des informations fragmentaires dont elles tirent des conclusions générales et donc font prévaloir les conclusions sur les prémisses, et basent des arguments de causalité sur des associations de matières évaluatives (DOISE, CLEMENCE, LORENZI-COLDI, 1992, p 12).
Deux systèmes cognitifs sont à l'origine des caractéristiques communes : le système opératoire procède à des associations, inductions, discriminations de déduction, et l'autre système contrôle, vérifie, sélectionne à l'aide de règles logiques ou non, qui travaille la matière du premier : *un méta-système* (MOSCOVOCI, 1961/1976, p 254).
Une représentation se définit par deux composantes, d'une part ses éléments constructifs, et d'autre part, son organisation. C'est à dire, les relations qu'entourent ces éléments (ROUQUETTE & RATTEAU, 1998 p 29). Les éléments constructifs représentent le contenu des représentations, l'organisation, la structure. Ces éléments sont interdépendants et cohérents. Les éléments « *invariaux structuraux* » sont à repérer pour l'étude des représentations ainsi que les relations qui lient le contenu de la structure.

Pour comprendre le fonctionnement des représentations sociales, il est nécessaire de décrire les deux processus mis en œuvre dans la formation de celles-ci : l'objectivation et l'ancrage,

ensuite l'accent sera mis sur l'importance des instances et des relais de communication dans la construction des représentations sociales.

L'objectivation rend concret ce qui est abstrait, c'est-à-dire qu'elle change le relationnel du savoir scientifique en image d'une chose (DOISE, 1989/2003, p 245). Ce processus agit pour toutes les divulgations scientifiques d'où l'importance de les maîtriser. Pour devenir du sens commun, un savoir scientifique passe par ces deux processus pour se transformer.

Les individus s'approprient et intègrent des phénomènes complexes grâce à ce processus d'objectivation en trois phases : la sélection, la contextualisation des éléments de la théorie et la naturalisation. Les éléments du savoir scientifique font l'objet d'une sélection en fonction des critères culturels, c'est-à-dire que chacun avec son niveau d'information, et surtout avec ses critères normatifs qui correspondent aux valeurs du système ambiant ou dominant, fait cette sélection ; la formation d'un noyau figuratif ; les éléments d'information s'organisent en un noyau simple, concret, imagé et cohérent avec la culture et les normes sociales qui permet de les saisir individuellement et dans leurs relations (JODELET 1984/1988, p 368) ; la naturalisation correspond à la troisième phase de l'objectivation qui permet de concrétiser en coordonnant chacun des éléments qui décrivent des êtres de nature. Le modèle figuratif se concrétise par les figures d'éléments de pensée qui deviennent les éléments de réalité de la science qui sont devenus du sens commun.

L'ancrage, pour DOISE (1989/2003, p 244), est un processus plus important que l'objectivation parce qu'il consiste en l'incorporation de l'étrange dans son réseau de catégories familières, c'est-à-dire qu'il concerne l'enracinement social de la représentation dans son objet.

L'interaction du social se traduit par la signification et l'utilité : la signification ou le sens attribué à l'objet de la représentation par le groupe concerné correspond à son identité sociale et culturelle qui s'expriment à travers ce sens. Par le sens qu'il donne à la représentation, le groupe délimite ses contours et son identité ; au delà de l'expression du sens, les éléments de la représentation contribuent à la construire. Elle transforme la complexité en un savoir utile en lui attribuant une valeur fonctionnelle dans la compréhension et l'interprétation d'eux-mêmes et de ceux qui les entourent.

Ce processus est en continuité avec l'objectivation. Le système d'interprétation a une fonction de médiation entre l'individu et son milieu, et entre les membres du même groupe. L'évaluation et le positionnement des individus et des autres groupes passent par ce système.

Pour intégrer de nouvelles données, les individus et les membres d'un groupe les classent et les rangent dans des cadres à penser socialement établis qui induisent des comportements prescrits.

L'articulation entre l'ancrage et l'objectivation permet l'expression de trois fonctions : la fonction cognitive d'interprétation de la nouveauté, la fonction de l'interprétation de la réalité et la fonction d'orientation des conduites et des rapports sociaux (JODELET, 1984/1988, p 76). L'objectivation et l'ancrage peuvent paraître opposés, le première vise à créer des vérités évidentes pour tous et indépendantes de tout déterminisme social, alors que le deuxième s'inscrit, au contraire, dans l'intervention de tels déterminismes dans leur organisation et leur transformation (DOISE et al. 1992, p 15).

La matière première des études des représentations sociales est constituée par des recueils d'opinion, des attitudes et des préjugés individuels. L'importance de l'information, et surtout du niveau d'information, est essentiel. Chaque individu, chaque membre d'un groupe a un accès inégal à l'information qui influencera ses représentations sociales.

Les instances et les relais de communication participent à la construction des représentations sociales. Serge MOSCOVICI a généré un nouvel intérêt pour l'étude des représentations sociales en les positionnant dans l'innovation et dans la vie sociale en devenir, alors que DURKHEIM situait les représentations collectives dans le passé des traditions. La notion a changé, les représentations collectives ont cédé la place aux représentations sociales.

Ce changement a été nécessaire « *Pour tenir compte d'une certaine diversité d'origine tant dans l'individu que dans les groupes* » (MOSCOVOCI, 1989/2003, p 99). La communication permet aux sentiments et aux individus de converger, de sorte que l'individu peut devenir social ou vice et versa.

En reconnaissant que les représentations sociales sont à la fois générées et acquises, le côté préétabli, statique, disparaît et l'accent est ainsi essentiellement mis sur les interactions.

MOSCOVICI a apporté une attention particulière sur les liens existants entre communication sociale et représentations sociales. Il explique les phénomènes cognitifs en insistant sur le rôle de la communication sociale parce qu'elle a un rôle fondamental dans l'échange et les interactions qui concourent à l'institution d'un univers consensuel (JODELET1989/2003, p 63).

MOSCOVICI a examiné l'incidence de la communication sur les représentations sociales à trois niveaux, précise JODELET :

Dans l'émergence de la représentation sociale, la dispersion et le décalage d'informations concernant le sujet représenté, sont plus ou moins accessibles selon les groupes, la focalisation sur certains aspects de l'objet en fonction des intérêts et de l'implication des sujets, la pression exagérée par la nécessité d'agir, de prendre des décisions, d'obtenir la reconnaissance et l'adhésion des autres, sont autant d'éléments qui participent à différencier la pensée naturelle dans ses opérations, sa logique et son style lors de la phase d'émergence de la représentation sociale.

La communication sociale a des incidences sur l'objectivation et l'ancrage qui rendent compte de l'interdépendance entre l'activité cognitive et ses conditions sociales d'exercice, aux plans des contenus, des significations et de l'utilité conférés aux représentations sociales lors du processus de formation.

La communication médiatique influence la définition de la conduite : opinions, attitudes et stéréotypes.

Selon l'effet recherché, la diffusion est mise en rapport avec la formation de l'opinion, la propagation avec celles des attitudes et la propagande avec celles des stéréotypes.

« *Sous ses aspects interindividuels, institutionnels et médiatiques, la communication sociale apparaît comme condition de possibilités et de détermination des représentations sociales et de la pensée sociale* » (JODELET, 1989/2003, p 64).

« *Les instances et les relais institutionnels, les réseaux de communications médiatiques ou informels interviennent dans l'élaboration des représentations sociales et ouvrent la voie à des processus d'influence, voire à la manipulation sociale* » (JODELET, 1989/2003, p 52).

« *L'attitude est un état d'esprit ou une prédisposition générale psychologique envers quelque chose. Cette prédisposition oriente dans certain cas toutes les interactions avec l'objet en question* » (MUCCHIELLI, 2001/2003 p 15). « *L'opinion est un jugement donné sur un élément du monde. Ce jugement n'est pas objectif car il renvoie à l'ensemble des attitudes de l'individu qui sont concerneés par la définition et la représentation de l'objet* » (Ibid. p 18).

MOSCOVICI (1996/2003, p 22) insiste sur la communication et les médias en précisant que les représentations sociales naissent et se transmettent à travers des formes de communication. « *Les médias orchestrent ses formes* ».

MOSCOVICI (1989/2003, p 101) précise qu'il existe une catégorie de personnes qui ont pour métier de fabriquer, dans le cadre de la division du travail, les représentations sociales. Il cite les médecins, les thérapeutes, les travailleurs sociaux, les animateurs culturels, les spécialistes des médias et du marketing politique. Nous verrons dans le chapitre suivant à travers les

textes des décideurs politiques, essentiellement concernant les politiques d'insertion, la place réservée aux sans emploi assistés et les représentations sociales qui en découlent.

DOISE (1989/2003, p 245), se référant aux travaux de MOSCOVICI (1961), précise les trois sortes de publications qui peuvent intervenir dans la construction des représentations sociales :

Concernant la diffusion, les auteurs d'articles, dans le but de créer un savoir commun et de s'adapter aux intérêts de leurs lecteurs, reçoivent une information de spécialistes qu'ils diffusent en masse. Ils n'ont que très peu d'implication dans la diffusion du savoir. Sans chercher à un changement de comportement, un nouveau thème à la mode est abordé pouvant être traité d'une manière contradictoire.

La propagation défend un certain point de vue dans une organisation plus complexe. Les membres du groupe établissent un rapport de propagation parce qu'ils ont une croyance à propager dans le cadre d'une vision du monde qu'ils ont produite. Ils s'accommodent des autres savoirs établis. MOSCOVOCI montre comment la communication de l'Eglise s'accommode du savoir psychologique.

La propagande s'inscrit dans des rapports sociaux conflictuels dont l'enjeu de la communication est l'opposition entre le vrai et le faux savoir, la transmission d'une vision antagoniste incompatible avec la vision des autres. La propagande vise à un refus d'une conception différente qui devient rivale et dont elle présente avec constance et rigidité un stéréotype.

Ces communications sociales participent à la transformation de l'idée en image comme l'a écrit HALBWACHS (1975/1925, p 281 cité par JODELET 1989/2003, p 74) à propos de la mémoire sociale. « *Il n'y a pas d'idée sans image : plus précisément, idée et image ne désignent pas deux éléments : l'un social, l'autre individuel, de nos états de conscience, mais deux points de vue d'où la société peut envisager en même temps les mêmes objets qu'elle marque leur place dans l'ensemble de ses notions ou dans sa vie et son histoire* ».

La formation des représentations sociales a été mise en évidence par l'étude des processus d'objectivation et d'ancrage en insistant sur la place des instances et des relais de communication dans celle-ci.

L'importance de la communication permet de mettre en évidence les changements survenus concernant la place du sans emploi assisté dans les politiques d'insertion par rapport à l'exclu à l'origine de ces politiques.

Dans le cadre de la théorie du noyau central, le changement de représentations sociales s'effectue par le rejet de la représentation d'un groupe idéal si un élément du noyau structurant est mis en cause. Au contraire, il n'y aura pas de rejet de la grille de décryptage si l'élément remis en cause est hors du noyau central.

Le noyau central ou structurant de la représentation selon Jean-Claude ABRIC (1976, 1984, 1988) est le lieu de cohérence d'une représentation autonome qui organise les éléments de la représentation et leur donne un sens (FLAMENT, 1989/2003, p 226-239).

Les éléments périphériques peuvent être plus ou moins proches du noyau. Ces schèmes assurent le fonctionnement quasi instantané de la représentation comme grille de décryptage de la situation.

MOLINER (1987) présente ces schèmes comme étant les caractéristiques de l'objet de la représentation. Les schèmes périphériques servent de tampon entre la réalité qui les met en cause et le noyau central qui doit rester stable. Ce mécanisme en s'amplifiant permet d'expliquer la transformation d'un représentation (FLAMENT, 1989/2003, p 230).

Dans certaines circonstances, indépendantes de la représentation, les personnes peuvent avoir des pratiques en désaccord plus ou moins important avec la représentation. D'abord inscrits dans les schèmes périphériques en protégeant le noyau structurant, ces désaccords s'amplifient jusqu'à atteindre le noyau en transformant la représentation.

L'auteur constate deux cas extrêmes de désaccord entre la pratique et la représentation. : les schèmes étranges naissent d'une contradiction explicite entre les pratiques et la représentation entrainant un changement de représentation brutal avec le passé ; les circonstances qui rendent plus fréquentes les désaccords entre la pratique et la représentation peuvent transformer progressivement celle-ci sans rupture avec le passé.

Les schèmes normaux sont des éléments périphériques qui indiquent ce qui est normal ou ce qui ne l'est pas dans une situation donnée. Les schèmes normaux peuvent se transformer en schèmes étranges, et sont alors définis par quatre composantes : le rappel du normal, la désignation de l'élément étranger, l'affirmation d'une contradiction entre ces deux termes et la proposition d'une rationalisation permettant de supporter la contradiction.

La représentation peut se transformer radicalement, en rupture avec le passé, ou bien la modification s'effectue progressivement dans la structure du noyau central.

Même si les schèmes font partie intégrante de la représentation, dans son aspect cognitif, il semble que certains schèmes étranges sont allusifs, voire implicites, ce qui oblige à se référer au contexte social et pas seulement au discursif. Dans le cas où beaucoup d'éléments contradictoires viennent transformer les schèmes normaux en schèmes étranges, FLAMENT

(1989/2003, p 234) constate qu'un grand nombre de types de rationalisation sont en contradiction entre eux. En s'accumulant, ils finissent par créer une incohérence intra et interindividuelle insupportable qui impose soit un retour aux pratiques anciennes, soit une restructuration du champ de la représentation.
Quand le retour aux pratiques anciennes est possible, le problème disparaît en laissant plus ou pas de trace. Dans le cas contraire, la restructuration qui se fait au détriment du noyau central structurant en le fissurant, disperse ces éléments parce que chacun d'eux évolue selon une logique propre en retrouvant un sens modifié, intégré plus ou moins dans le noyau central de la nouvelle représentation.
La représentation est la construction cognitive du réel ; elle permet de se positionner individuellement par rapport à un groupe et d'agir ; elle influence le comportement.

L'étude des représentations sociales permet de repérer dans les textes et leurs applications, dans la communication politique, à travers les rapports parlementaires et la presse, comment sont appréhendés les sans emploi assistés dans les politiques d'insertion. Mais cette place détériorée des sans emploi assistés est à étudier aussi à travers les changements de ces politiques. Leurs résultats escomptés sont à lire par rapport aux objectifs généraux et initiaux de l'insertion.

Y a-t-il corrélation entre le changement des représentations sociales et l'évolution des politiques de l'emploi et d'insertion par rapport à leurs objectifs initiaux ?

Afin d'évaluer les résultats escomptés des politiques d'insertion par rapport à la place des sans emploi assistés et des objectifs initiaux de l'insertion, il est nécessaire d'étudier l'évaluation théorique des politiques publiques, en particulier des politiques d'insertion.

2.3. L'EVALUATION DES POLITIQUES D'INSERTION : DES LIENS AVEC LES REPRESENTATIONS SOCIALES

L'évaluation des politiques publiques, en particulier, des politiques d'insertion, est abordée en deux étapes : la première consiste à étudier les différents aspects de l'évaluation des politiques publiques, concernant son histoire, ses définitions, ses finalités et ses enjeux, la deuxième étape présente l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques d'insertion en évoquant les différents rapports et évaluations qui ont construit l'évaluation en France. Cette analyse permet de pouvoir mettre en évidence les changements intervenus au fil du temps et des lois sur la façon d'évaluer les dispositifs et leurs effets sur les personnes en cumul de difficultés.

2.3.1. Les différents aspects de l'évaluation des politiques publiques

Afin d'effectuer l'étude de l'évaluation des politiques publiques, en particulier d'insertion, il convient d'appréhender son émergence, de cerner ses définitions, ses finalités et ses enjeux.

2.3.1.1. L'émergence de l'évaluation des politiques publiques

L'émergence de l'évaluation des politiques publiques, en particulier, dans le secteur sanitaire et social, débute hors de nos frontières. En effet, c'est par l'étranger, en particulier, par les pays anglo-saxons, puis par la volonté européenne, que l'évaluation des politiques publiques a émergé en France, d'abord, dans le secteur médical, puis médico-social, et enfin dans le domaine des politiques d'insertion.

C'est par la médecine, en 1910, plus précisément par la chirurgie, que l'évaluation tient ses origines. En effet, les chirurgiens américains : CODMAN, HARVEY et MAYO, fondateurs de la Société de Chirurgie Clinique, ont souhaité revoir leurs patients un an après leurs interventions chirurgicales afin dévaluer leurs résultats ; ceci sous la pression de la responsabilité juridique de plus en plus prégnante aux Etats-Unis (GIRAUD, 1994).

Afin de légitimer la psychanalyse et ses nouvelles pratiques, dans les année 1910 à 1920, et d'apporter la preuve de son utilité, l'évaluation qualitative s'est développée dans les pays anglo-saxons, en particulier pour mesurer les traitements psychothérapiques (JAEGER, 2007 p 14).

En 1921, est créé le Général Accounting Office (GAO), institution homologue des Cours des Comptes Européennes, dépendant directement du Congrès Américain. A partir des années 60,

le GAO s'impose pour évaluer les dépenses des programmes de lutte contre la pauvreté en matière d'efficience et de degrés de résultats atteints.

L'école de Chicago, référence sociologique, a inauguré une voie de recherche-action originale qui pour tenter de résoudre un certain nombre de problèmes, demande aux sociologues de s'appuyer sur les leaders des communautés afin d'élaborer ensemble des connaissances qui, venant du terrain, retournent au terrain avec des propositions et des solutions pour des changements. Ce sera la période des « Chicago Area Projects » qui font participer les gens des quartiers à la réalisation du programme d'aide sociale les concernant. Dans ce cadre, les habitants des quartiers participent à l'évaluation par l'évolution des trajectoires de vie plutôt que par les enquêtes et statistiques sociologiques du type de DURKHEIM plus utilisées en France.

DU RANQUET(1983) situe le début de l'évaluation du travail social en 1942 quand, à NEW YORK, la Community Services Sociéty souhaite mener une étude sur le coût et les effets du « Case Work », un dispositif d'aide aux plus démunis. L'idée était de mesurer l'évolution du bien être des personnes concernées en les positionnant comme actrices de l'évaluation.

Dans les années 60, entre les théories scientistes, en particulier, structuralistes, et la lutte idéologique critiquant la démocratie formelle et dénonçant les fonctions sociales des institutions comme outil du contrôle des populations, l'évaluation était déconnectée des questions institutionnelles. Venant du privé, la volonté d'évaluer le coût et l'efficacité des mesures sociales heurtait les professionnels du social et du médico-social (JAEGER, 2007 p 15).

Après avoir été initiée par la médecine scientifique, de 1910 à 1965, l'évolution de l'évaluation va dépendre des gouvernements et des administrations (GIRAUD, 1994, p 28).

JAEGER (2007 p 16) rappelle que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1983, assigne à l'évaluation des objectifs précis quant aux suivis des patients afin de mesurer les résultats en matière de santé et de son coût.

En 1985, le Professeur américain FETTER est à l'origine d'un Programme de Médicalisation des Systèmes Informatiques (PMSI) qui sert à suivre les sorties des patients en les classant par groupe homogène de malades.

En Europe, La Commission Européenne a été et reste un acteur décisif du développement de l'évaluation. Les programmes de recherches communautaires font l'objet d'une évaluation systématique depuis 1960. La direction chargée de la recherche, crée en 1983, une unité spécialisée de l'évaluation. Les fonds structurels liés aux politiques de développement régional vont permettre à la Commission Européenne d'être l'élément principal de

l'évaluation européenne dans les pays communautaires. Les programmes financés par ces fonds, dès 1983, puis en 1988, mais surtout 1993, ont fait l'objet d'une évaluation systématique donnant ainsi une impulsion décisive à une culture de l'évaluation (PERRET, 2003 p 4).
En 1988, le règlement communautaire relatif aux programmes financés par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) concernant la reconversion industrielle, le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) concernant la reconversion agricole et le Fonds Social Européen (FSE) concernant les aides aux chômeurs en difficulté, systématise les évaluations ex ante et ex post destinées à apprécier l'impact des programmes.
L'adoption de la directive de 1993 qui renforce et précise l'injonction d'évaluer, complète les évaluations par une évaluation concomitante pour les programmes 1994-1999 : l'évaluation rentre réellement dans les faits (PERRET, 2001, p 70).

En France, c'est sous la pression des facteurs économiques défavorables que l'évaluation a fait son apparition dans les politiques publiques d'une façon timide et progressive, d'abord par la santé comme pour les pays anglo-saxons et tardivement dans le secteur social et médico-social.

Dans le secteur de la santé, la loi de 1975 sur l'interruption de grossesse donne obligation d'une évaluation pour les lois concernant les « grands problèmes de société ». Les droits des patients hospitalisés en psychiatrie sont reconnus par la loi du 27 juin 1990 qui sera évaluée par le groupe national sur l'évaluation, enfin, l'ordonnance 963-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée précise que les établissements de santé devront faire l'objet d'une procédure d'accréditation conduite par l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation de la Santé (ANAES) qui publiera le manuel de l'accréditation en 1998. La loi du 31 juillet 1991 relative à la réforme hospitalière a créé l'Agence Nationale de Développement de l'Evaluation Médicale (ANDEM) qui a pour mission l'évaluation de stratégies et techniques médicales préventives, diagnostics et thérapeutiques, et l'évaluation des pratiques professionnelles à l'hôpital et en médecine libérale.

En France, dans le secteur social, plusieurs initiatives telles que, d'une part, le Programme des Systèmes de Service (PASS) divulgué en France par FERAGUS (1982 et 1986) qui tente de traduire par des scores, les capacités des institutions à aider l'insertion sociale, et de définir des normes, et d'autre part, le Groupe d'Etudes Coordonnées des Effets des Politiques

Sociales (GECEPS) fondé en 1983 par Jean-Marc DUTRENIT qui conçoit l'évaluation en coordination avec les professionnels de terrain en mettant en évidence la corrélation de l'intensité des actions et l'intensité des effets sur la clientèle dans une logique de contribution/rétribution. Ces initiatives n'ont que peu d'impacts sur les pratiques de l'évaluation.

Le rapport BIANCO & LAMY en 1980 sur l'aide sociale à l'enfance, puis celui de l'UNIOPSS : *L'évaluation des besoins, l'évaluation concertée des activités, l'évaluation financière*, participent à la prise de conscience politique.

La Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) de 1970 à 1984 institue l'évaluation *ex ante* comme élément de la prise de décision. « *Initiative d'origine purement technocratique et inspirée d'une conception trop rationnelle de la décision, elle n'a pas abouti aux résultats escomptés mais a toutefois permis d'amorcer le développement d'une culture de l'évaluation dans l'administration française* » (PERRET, 1999). NIOCHE & POINSARD, en 1984, effectuent le premier bilan sur le développement de l'évaluation en France lors du colloque organisé par le Ministère des finances et le Ministère de la fonction publique qui prend acte de la fin de l'expérience RCB et lance officiellement la réflexion sur l'évaluation dans l'administration. Ce rapport constate que par rapport au contrôle, l'évaluation est trop éclatée entre l'audit, la prise de décision et manque de capitalisation des expériences, que les évaluations ont un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif avec des qualités méthodologiques inégales, que l'évaluation pèche par manque de rigueur et d'objectivité, que les rapports entre les financeurs, et les responsables de l'évaluation ne sont pas clairs, et enfin que l'évaluation publique ne sert pas assez à la prise de décision.

Le Commissariat Général du Plan en 1985 présente pour les politiques sociales transversales un rapport qui fera référence en matière de méthodologie d'évaluation et leurs effets locaux.

La loi du 6 janvier 1986 relative à la législation sanitaire et sociale des transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé qui modifie la loi 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, inscrit le principe de l'évaluation dans la loi.

Dans le domaine de l'insertion, le rapport DELEAU, NIOCHE, PENZ & POINSARD (1986, p 161) suggère cinq propositions : rendre les politiques publiques évaluables, organiser les compétences, renforcer l'évaluation des politiques au sein de l'administration, accroître la capacité d'évaluation externe à l'administration et favoriser sa diffusion dans la société, et enfin, identifier les thèmes prioritaires. Ces propositions inspireront Michel ROCARD pour la

loi relative à la création du RMI. En effet, cette loi du 18 décembre 1988, sera la première qui inclura son évaluation après cinq ans de fonctionnement.

Le 22 juillet 1988, Michel ROCARD, Premier ministre, confie à Patrick VIVERET une mission d'analyse et d'évaluation et de propositions dont l'ambition était de prévoir la mise en place de procédures d'évaluation des politiques publiques, et principalement du dispositif revenu minimum d'insertion (RMI), première politique soumise à cette procédure. Patrick VIVERET fait de l'évaluation une fonction et un enjeu majeur des systèmes démocratiques et énonce quatre principes de base dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques : les exigences d'indépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence (PERRET, 1999). Michel ROCARD promeut une relance de l'évaluation dans le contexte de la politique dite « Renouveau du service public » vers quatre axes contenus dans la circulaire de février 1989 : une politique de relation de travail rénovée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques et une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Inspiré par le rapport VIVERET (1989) qui est un véritable manifeste en faveur de l'évaluation démocratique, le décret n°89-646 du 6 septembre 1989 crée la Commission Nationale de l'Evaluation (CNE) relative au Revenu Minimum d'Insertion, qui popularisera d'idée d'évaluation. Michel ROCARD institue, par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, un Comité Interministériel de l'Evaluation (CIME), chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales dans ce domaine, un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE) chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une méthodologie en la matière ; il est garant de la qualité et de l'indépendance des évaluations, et le Fonds National de Développement de l'Evaluation (FNDE) dont les crédits permettent de financer des projets arrêtés par le comité après avis favorable du CSE. Ce décret relatif à l'évaluation des politiques publiques a institué pour la première fois en France un dispositif institutionnel destiné à organiser des opérations d'évaluation à vocation interministérielle et donne une première définition claire de l'évaluation : « *Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ». Le décret 1990, énonce trois principes : la conduite des travaux d'évaluation est confié à une instance d'évaluation qui joue le rôle de maître d'œuvre, la composition de l'instance répond aux objectifs d'indépendance et de pluralisme des membres avec appel à des acteurs extérieurs (usagers, élus, experts), enfin, la publication assure la transparence de l'évaluation.

PERRET (2007, p 32) précise que c'est le gouvernement ROCARD qui a permis que l'évaluation *ex post* soit identifiée comme activité spécifique : pratique qui domine actuellement.

Mais le Commissariat Général au Plan (CGP, 2007) tire les conclusion suivantes de l'avancée de l'évaluation des années 1990 : « *Malgré des avancées importantes en termes de développement de la culture de l'évaluation dans l'administration française, le dispositif de 1990 s'est progressivement essoufflé : importance inégale des thèmes finalement retenus, mauvais cadrage avec le temps politique, faible capacité opérationnelle de nombreux rapports, difficultés méthodologiques, mauvaise coordination entre administrations et désintérêt progressif du gouvernement* ».

PERRET & TOSCA (1991) proposent un bilan de l'évaluation dans le cadre du premier rapport de CSE en 1990. Le rapport constate que, d'une part, l'administration s'intéresse de plus en plus à l'évaluation en témoigne la création d'instances d'évaluation telles que le CNE, le CNER, l'Agence Nationale d'Evaluation du RMI, le Conseil National d'Evaluation des Politiques de la Ville, l'Agence Nationale d'Evaluation des Pratiques Médicales, le Comité des Nouvelles Qualifications… D'autre part, les auteurs remarquent l'éclatement du champ de l'évaluation, l'hétérogénéité des finalités et des objets de l'évaluation, l'absence de références méthodologiques communes et de transfert d'expériences. Enfin, ils notent la volonté affichée par le corps d'inspection et de la Cour des Comptes de distinguer l'évaluation du contrôle et l'intérêt de la pluralité des intervenants.

PERRET (1999) reprend le rapport du CGP sur le fonctionnement du dispositif interministériel de Nicolas TENZER en 1995 pour préciser la situation de l'évaluation : la diversité des acceptations de l'évaluation, l'hétérogénéité des méthodes et le faible impact de l'évaluation sur les décisions publiques. Par contre, en positif, il retient l'appropriation réelle des concepts de base de l'évaluation par les pouvoirs publics.

Par le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, complété par la circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, la procédure d'évaluation des politiques publiques a été rénovée afin de la rendre plus simple, plus efficace et plus rapide. Le Conseil National de l'Evaluation remplace le CSE et le CIME. Les territoires font leur entrée dans le CNE par l'intermédiaire de l'Association des Maires de France (AMF), de l'Association des Départements de France (ADF) et de l'Association des Régions de France (ARF) ce qui permet la prise en compte de la territorialisation des politiques publiques. La circulaire permet de mieux prendre en compte la prise de décision dans les programmations et d'encadrer dans le temps les travaux qui ne

doivent plus excéder 18 mois. Un plan annuel d'évaluation est proposé au premier ministre par le CNE qui est assisté dans son fonctionnement par le commissariat général au plan assurant le secrétariat et un rôle plus affirmé dans la procédure.

A l'initiative de rapports du Sénat (Alain LAMBERT, 2000) et de l'Assemblée Nationale (Laurent FABIUS, 2001), la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1er août 2001 définit les modalités selon lesquelles le parlement autorise les dépenses de l'Etat et conditionne les décisions budgétaires par les objectifs et par une évaluation de la performance en prenant en compte un enchaînement méthodologique, les objectifs de résultats, une comparabilité et des objectifs fixés en vue de la satisfaction du citoyen (JAEGER, 2007, p 22).

Depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, l'évaluation est obligatoire dans ce secteur. Les professionnels se saisissent enfin de cet outil afin de mettre en valeur leurs compétences et la complexité de leurs activités (JAEGER, 2007, p 18). Cette loi prévoit une évaluation interne tous les 5 ans et une évaluation externe tous les 7 ans pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et porte, notamment, sur les droits et les attentes des bénéficiaires, et les effets produits par l'activité des établissements.

BAS-THERON, PAUL et ROUSSET dans le rapport de l'IGAS de juillet 2005 précisent les attentes du suivi, du contrôle et de l'évaluation du travail social et de l'intervention sociale dans le cadre de la préparation du rapport annuel dont le thème porté sur : « *l'intervention sociale et le travail social de proximité* ». L'évaluation devait répondre à une exigence démocratique de transparence de nature à relégitimer le travail social qui souffre d'une absence de visibilité avec la volonté être un instrument de management permettant de faire évoluer les pratiques.

Pour les auteurs, se référant aux rapports de 1999 du CNE et à celui issu de la réflexion d'un groupe de travail du Conseil Supérieur du Travail Social de 1992, le contrôle vérifie la légalité et la régularité de la mise en œuvre des ressources, et juge en fonction de critères connus et clarifiés à l'avance. Le suivi vérifie la bonne gestion des interventions et produit une analyse régulière sur l'état d'avancement des réalisations et juge en fonction d'objectifs opérationnels à réaliser.

L'évaluation sort de la sphère de la mise en œuvre du programme pour juger celui-ci sur la base des résultats et de impacts qu'il produit dans la société. Pour ce faire l'évaluation devra choisir ses critères de jugement à partir de l'action publique évaluée (BAS-THERON et al. 2005, p 6).

Le Centre d'Analyse Stratégique se substitue au Commissariat Général au Plan, précise l'article 5 du décret 2006-260 du 6 mars 2006 portant sur la création du Centre d'Analyse Stratégique (CAS). Le CAS est un organisme directement attaché au Premier ministre qui a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle, dans le cadre, en particulier des orientations définies à long terme au niveau européen par la stratégie de Lisbonne par le Conseil Européen en 2000. Le CAS doit permettre la veille, l'expertise et l'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques. Il élabore à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, des rapports, des recommandations et des avis. Un programme annuel est arrêté et publié.

Influencée par les pays anglo-saxons qui ont été les précurseurs de l'évaluation des politiques publiques pour des raisons de responsabilités juridiques dans le domaine médical, incitée par la Communauté Européenne qui, dès les années 60 n'a eu de cesse, d'instiller dans ses programmes une volonté d'évaluer leurs effets et leurs résultats, la France a fini par s'ouvrir à l'évaluation de ses politiques publiques, mais sans grand impact sur l'évolution et les modifications de celle-ci.

Avant de définir l'évaluation des politiques publiques, il est nécessaire de savoir ce qu'elle n'est pas. Les frontières entre les différentes formes d'évaluation restent peu précises, mais il est possible de distinguer certains aspects :

L'évaluation ne correspond pas à de la recherche pure parce qu'elle prend en compte les a priori et les présupposés liés aux finalités normatives et instrumentales. A l'inverse, le chercheur revendique son autonomie dans un souci de crédibilité quant au choix des questions et des grilles d'interprétation, même si en science sociale, les préoccupations pratiques sont liées au contexte. L'évaluation accepte d'intégrer dans le dispositif et de tenir compte des questions et valeurs de référence du commanditaire politique (CSE, 1996, p 5).

L'évaluation ne doit pas être confondue avec le contrôle qui a pour but de vérifier si les procédures sont respectées en référence à des normes internes au système analysé, alors que l'évaluation se positionne du point de vue externe pour connaître les effets et/ou la valeur de la politique concernée.

L'audit se rapproche du contrôle par ses références aux normes internes, mais a pour objet de donner un jugement sur la manière dont les acteurs remplissent leur mission ; ce qui n'est pas le cas de l'évaluation.

Le conseil, les démarches qualité, l'observation n'ont pas les mêmes logiques que l'évaluation qui est d'abord une volonté institutionnelle.

2.3.1.2. Les différentes définitions de l'évaluation des politiques publiques

Les différentes définitions mettent l'accent sur les dimensions cognitive, normative et instrumentale de l'évaluation notamment dans le Petit guide de l'évaluation élaboré par le CSE (1996).

Sur le plan conceptuel, l'évaluation des politiques publiques renvoie aussi à plusieurs genres voisins situés par rapport aux problématiques de l'activité publique :

L'Etat peut être considéré comme une structure sociale spécifique dotée de prérogatives et de méthodes de fonctionnement différentes du reste du corps social, ce qui caractérise l'institution. L'administration devient l'instrument du pouvoir et de la société civile, ce qui correspond à une approche plus française qu'anglo-saxonne.

De nature économique, l'activité publique peut être vue comme une activité de production et de distribution de biens et de services collectifs qui renvoie à une logique de production optimale et d'adaptation entre l'offre et la demande.

Les administrations publiques peuvent être appréhendées comme des organisations aux caractéristiques semblables aux autres dans la recherche en gestion fonctionnant selon un régime de rationalité limitée.

Enfin, l'Etat peut être envisagé comme une action (publique) et être analysée à travers un processus politico-administratif agissant dans et pour la société (DELEAU et al., 1986 p 43).

L'évaluation des politiques publiques est proche de la dernière problématique, tout en participant des trois autres.

Le décret du 22 janvier 1990 propose une définition officielle déjà citée : « *Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectif qui lui sont fixés* ». Les effets escomptés sont à mesurer en fonction des objectifs énoncés. Ceci nécessite que les objectifs aient été prévus et donc qu'ils correspondent à un référentiel qui fera partie de l'évaluation.

« *Evaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres*» (DELEAU et al., 1986). La reconnaissance passe par l'identification des effets réels de la politique concernée ; la mesure fait référence à une évaluation quantitative, mais l'évaluation doit aussi être qualitative ; les effets de la politique font référence au concept de causalité.

Les effets propres suggèrent, d'une part, que ce ne sont pas les effets attendus l'objet de l'analyse ex ante, et d'autre part, que l'observation sera capable de discerner les effets propres. Cette définition ne tient compte que des effets des politiques sans prendre en compte les objectifs et pose la grande difficulté de connaître les effets qui ne seraient pas « propres » mais qui ont une influence sur les résultats.

Le décret du 18 novembre 1998 donne une autre définition : « *Evaluer une politique, c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* » qui pose des questions concernant les objectifs préalables et les résultats attendus ce qui est assez contradictoire avec les pratiques des politiques souvent floues dans leurs objectifs et dans leurs résultats (PERRET , 2003).

Ces trois définitions décrivent une démarche cognitive de l'évaluation comme un besoin de connaissance des effets ex post des politiques publiques. La dimension cognitive est exacerbée en France au détriment de sa fonction d'usage et de ses exigences pratiques. L'évaluation cognitive est créatrice de nouvelles connaissances et le recours à des instances d'évaluation spécifiques ne fait qu'accentuer cette dimension (CHANUT, 2003, p 236).

La dimension normative de l'évaluation des politiques publiques est mise en valeur dans la définition du rapport VIVERET (1989, p 25) : L'évaluation « *C'est émettre un jugement de valeur de la politique*». Dans ce cas, l'évaluation sert à argumenter sur le bien-fondé ou la réussite d'une action.

La prospective et l'anticipation de l'action pour l'évaluation ex ante, l'accompagnement pour l'évaluation concomitante et le bilan pour l'évaluation ex post permettent le jugement pour préparer la prise de décision, l'administration de la politique ou l'appréciation après coup. Ce jugement doit être entouré de garantie, preuve d'une société démocratique, d'indépendance, de compétence et de rigueur, de transparence, de pluralité (VIVERET, 1989, p 25).

Le CSE (1996 p 5) cite FREEMAN et ROSSI pour présenter une définition de l'évaluation comme utilitaire : « *L'évaluation doit se préoccuper de l'utilité de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société* ».

PERRET (2003 p 2) propose une définition qui reprend les dimensions utilitaires et normatives de l'évaluation à qui il reproche de mettre sous silence l'aspect institutionnel de l'évaluation « *Les évaluations ont pour but d'appliquer les théories, méthodes et techniques des sciences sociales pour porter des jugements relatifs à l'utilité, l'efficacité et la*

responsabilité dans les organisations gouvernementales, et non gouvernementales dans le but de stimuler l'apprentissage organisationnel ».

Le préambule de la Charte de l'Evaluation des politiques publiques et des programmes publics, actualisée en 2006, de la Société Française de l'Evaluation propose une définition qui synthétise et englobe l'ensemble des aspects des diverses définitions. « *L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à l'effet, dans le double but de permettre aux citoyens d'appréhender la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, la cohérence et les impacts* ».

L'évaluation des politiques publiques est à la fois cognitive, normative et instrumentale parce qu'elle est outil de nouvelles connaissances, de jugements de valeur et utile à l'amélioration de la société démocratique.

2.3.1.3. Les fonctions, les finalités et les enjeux de l'évaluation des politiques publiques

Les fonctions, les finalités et enjeux de l'évaluation des politiques publiques sont reprises du Petit guide de l'évaluation des politiques publiques (1996 p 6) qui classe les pratiques évaluatives selon leurs buts à atteindre qui peuvent être mis en opposition par certains.

L'évaluation récapitulative a pour but de forger une appréciation globale et distanciée des politiques, c'est-à-dire qu'elles sont axées sur les mesures quantitatives des résultats dans le but de préparer la prise de décision.

L'évaluation formative a pour objet d'éclairer les acteurs concernés par la mise en œuvre d'une politique sur le contexte et les conséquences de leurs pratiques. L'opposition persiste entre l'évaluation récapitulative à dominante quantitative centrée sur la mesure du résultat et dont la visée naturelle est l'aide à la décision et l'évaluation formative visant d'abord à augmenter les compétences et l'implication des acteurs de la politique, centrée sur les processus et recourant davantage aux méthodes qualitatives et participatives (PERRET, 2001, p 97).

L'évaluation managériale cherche à mettre en valeur, dans une vision plus économique, l'efficience de la gestion publique afin de l'améliorer. CHANUT (2003, p 237) parle pour la France de « *Faiblesse des apports managériaux de l'évaluation* » qui paraît tellement sacralisée et en quête de légitimité qu'elle néglige cet apport et lui préfère l'information ex-post.

L'évaluation démocratique met l'accent sur la qualité et la transparence du débat public. Pour PERRET (2001, p 93-107), l'évaluation est la clef d'une nouvelle gouvernance parce que répondre à la demande sociale est de plus en plus complexe. Les gouvernements sont devant une équation impossible face à l'addition des demandes et à l'aggravation de plusieurs grands problèmes de société tels que l'insécurité, l'exclusion sociale, la dégradation de l'environnement. Pour sa part, BASLE, (2000, p 10) se méfie de cette approche et s'interroge sur l'évaluation comme alibi pour les gouvernants. Il serait un peu naïf de croire à la bonne volonté de tous les acteurs de l'évaluation car ils n'ont pas tous le même poids de décision. Il est donc assez crédule de penser que l'évaluation est un moment « *hors du jeu politique habituel*». « *Si évaluation et gouvernance allaient de pair, on reconnaîtrait peut être les « bons gouvernants » à la qualité de leurs pratiques évaluatives* ».

L'évaluation de modernisation serait l'avenir des politiques publiques et des administrations, et correspondrait à l'évolution de la démocratie dans le cadre d'un débat démocratique et de la participation du citoyen. CHANUT (2003, p 92) s'interroge sur l'évaluation comme outil de modernisation administrative moyennant certaines conditions et inflexions. L'évaluation devrait porter sur des aspects plus précis et plus techniques, dans une logique de transférabilité des expériences et en connexion plus étroite avec l'expérimentation. La gestion publique centralisée ne s'impose plus comme évidente dans les représentations ; le simple prisme de la gestion rationnelle ne suffit plus aux citoyens, elle s'est déplacée sur le terrain de l'évaluation pour légitimer les politiques publiques dans un contexte post moderne (BERTHET, 2000, p 86). L'évaluation doit favoriser une meilleure gestion des pratiques des acteurs administratifs et socioprofessionnels afin de poser les jalons d'une meilleure action publique pour l'avenir. L'analyse rétrospective doit être au service de l'avenir sans incriminer mais en cherchant les causes réelles des dysfonctionnements en vue d'une amélioration (Rapport CSE, 2000, p 21).

Lors du colloque « Evaluation et gouvernance » en 2000 de la Société Française d'Evaluation, le débat s'est aussi porté sur la place du citoyen dans l'évaluation. Les intentions étaient toutes positives pour admettre que la modernisation des politiques publiques ainsi que leur légitimité passaient par la participation des usagers. Pour PERRET (2003, p 8), il est indispensable de prendre en compte le point de vue des bénéficiaires ou des usagers des services des politiques sociales, et c'est ce qui se pratique de plus en plus. Mais, la difficulté réside dans le choix et l'identification des représentants et des interlocuteurs qui doivent être disponibles et motivés par le travail d'évaluation. Peut-on demander à tous les usagers et dans

n'importe quelles conditions de participer à l'évaluation de politiques dont ils sont bénéficiaires ?

La pluralité des fonctions est gage des évaluations réussies ; les finalités aussi sont à prendre en compte afin d'éclaircir une classification des différents types d'évaluation :

Une finalité déontologique qui permet de rendre compte aux responsables et aux citoyens de la mise en œuvre et des résultats d'une politique correspond, à des fonctions informatives et démocratiques.

Une finalité gestionnaire consiste à répartir rationnellement les ressources humaines et financières entre les différentes actions et à améliorer la gestion des services. La dimension gestionnaire est importante dans le domaine de l'action sociale parce que les décideurs qui ont recours à l'évaluation ont une volonté d'optimiser économiquement leur politique suite aux contraintes de financement dues aux transferts insuffisants de l'Etat (MARTIN & RUFFIOT, 2000).

Une finalité décisionnelle permet de préparer les décisions concernant les suites à donner à une politique. CHANUT (2003, p 237) regrette que les pratiques de l'évaluation en France soient plus tournées vers le bilan ex post que vers une logique de prise de décision ex-ante, à l'inverse d'autres pays en avance sur l'évaluation. L'utilisation de l'évaluation comme aide à la décision moderniserait les pratiques des politiques publiques.

Une finalité d'apprentissage et de mobilisation permet aux agents mais aussi aux partenaires de mieux participer aux processus d'appropriation des objectifs. Dans le cadre d'une évaluation pluraliste, il est nécessaire que les différents acteurs s'approprient le travail d'évaluation. Cette appropriation sera garante d'une acceptation plus aisée des résultats et des perspectives retenues dans une logique plus consensuelle.

L'évaluation est un nouveau mode de construction de l'action publique pour PERRET (2007, p 29-39). Tout en regrettant la lenteur du développement de l'évaluation des politiques publiques, l'auteur conclut que bien que relevant d'un état d'esprit, elle est de mieux en mieux reconnue et qu'elle constitue une réponse pertinente aux défis des pouvoirs et des administrations publics : réduction des budgets, crise de légitimité des élus et du management public, modification des compétences territoriales, juridisation et procéduralisation de la vie sociale. « *L'évaluation ne constitue certes pas un remède miracle à cette « crise de la gouvernance », mais elle peut apporter d'avantage de transparence au fonctionnement des organisations publiques, et surtout, contribuer à redonner du sens à l'action publique* » (PERRET, 2007, p 38).

Le préambule de la Charte de l'Evaluation des politiques publiques et des programmes publics, actualisée en 2006 élaborée par la Société Française de l'Evaluation présente les enjeux de l'évaluation ainsi : « *L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement* ».
Ces enjeux de l'évaluation des politiques publiques, ainsi résumés, par la SFE semblent faire consensus et dépassent ceux de ses acteurs directs en y associant les citoyens car l'enjeu principal est bien l'intérêt général.

Que l'évaluation des politiques publiques ait des fonctions récapitulatives, formatives, managériales et/ou démocratiques, qu'elle ait des finalités déontologiques, gestionnaires, décisionnelles ou d'apprentissage, elle reste la clef de voûte d'une nouvelle gouvernance (PERRET, 2001). Mais, a contrario, parée d'une sorte de perfection théorique des enjeux décrits dans la Charte, l'évaluation ne risque-t-elle pas de décevoir comme le suggère BASLE (2000, p 10) en feignant de croire à la bonne volonté de tous les acteurs et à la disparition d'arrières pensées politiques dans la mise en œuvre d'une évaluation.

2.3.1.4. Les critères de qualité d'une bonne évaluation des politiques publiques

Le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques donne un classement précis des qualités d'une politique à évaluer (CSE, 1996, p 7) :
La cohérence dans la conception et la mise en œuvre consiste à se poser la question de la cohérence des objectifs de la politique entre eux. Les moyens humains, juridiques et financiers sont-ils en rapport avec les objectifs ?
Les atteintes des objectifs : dans quelles mesures les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?
L'efficacité : dans quelles mesures les effets propres de la politique évaluée sont-ils en conformité avec les objectifs initiaux ?
L'efficience s'évalue par rapport aux ressources financières mobilisées par la politique. Les résultats sont-ils à la hauteur des sommes engagées ?

L'impact ou l'effectivité sont à évaluer en fonction des conséquences globales de la politique pour la société. Ses conséquences sont-elles bénéfiques ?

La question de la pertinence d'une politique est la plus délicate de l'évaluation parce que très politique. Une politique est mise en œuvre parce qu'elle correspond à un problème de société à résoudre. La politique sera pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.

2.3.2. L'évolution des pratiques de l'évaluation des politiques d'insertion

En ce qui concerne les politiques d'insertion, l'évaluation se structure autour de quelques rapports éminents, évaluations innovantes, textes législatifs fondamentaux, commissions déterminantes.

Pour VIVERET (1989), l'évaluation est un acte de jugement qui doit se réaliser dans une pratique démocratique et pluraliste avec la nécessité d'une séparation entre les instances chargées de l'évaluation d'une politique et le dispositif qui conduit cette politique. C'est suite à ce rapport qu'un dispositif institutionnel et scientifique a été instauré (LE CLAINCHE, 1992).

La création, par le décret n° 89-646 du 6 septembre 1989, de la commission indépendante chargée de l'évaluation du RMI a constitué une démarche fondamentale sur le plan institutionnel. Les pouvoirs publics en votant l'article 52 de la loi du 18 décembre 1988 relative à la création du R.M.I. pour une durée déterminée et en conditionnant son renouvellement à son évaluation, ont introduit des pratiques innovantes de gestion dans les politiques sociales, en particulier d'insertion. Pour Michel ROCARD, cette commission s'inscrit dans un programme plus vaste de « Renouveau du service public » et dans un contexte favorable à l'évaluation des politiques publiques qui deviennent plus complexes à cause de la multiplicité des acteurs et la nécessité de coordination des actions.

Le rapport VANLERENBERGHE en 1992 a animé le débat parlementaire préalable à la loi de 1992 modifiant le RMI., mais a eu très peu d'influence sur la loi elle-même. La conception de cette évaluation du RMI peut être qualifiée de pluraliste par son approche multidimensionnelle des problèmes de pauvreté impliquant une grande diversité de critères d'appréciation. Le RMI vient combler les failles de la protection sociale laissées par le système assurantiel. La transformation du marché de l'emploi et les insuffisances de la protection sociale classique ont contribué à accroître la situation de pauvreté (BOUCHOUX, HOUZEL & OUTIN, 2004). Le rapport décrit une population différente de celle attendue et

classique de la protection sociale : des bénéficiaires plutôt jeunes, sans charge de famille et demandeurs d'emploi (VANLERENBEGHE, 1992, p 19).

La commission a défini les quatre axes d'évaluation du RMI pour lutter contre la pauvreté, améliorer la protection sociale, inscription dans une nouvelle logique institutionnelle et facteurs de solidarités nouvelles afin de préparer les discussions parlementaires de 1992 et d'informer les décideurs de l'ensemble des effets de la loi. Les questions traitées sont de deux ordres, d'une part concernant les bénéficiaires en s'intéressant au repérage quantitatif (le nombre et leur profil), leurs difficultés (la modification de leur trajectoire et de leur condition de vie), et d'autre part, concernant le dispositif, en mettant en avant les questions de fonctionnement, d'application, de pratiques, de collaboration, de procédure.

BOUCHOUX et al. (2004, p 4) rappelle les thèmes généraux de l'investigation : le RMI par rapport au système de protection sociale, la diversité des pratiques due à la diversité des territoires et des institutions (Etat, conseil généraux, CCAS) et les conditions de partenariat institutionnel ainsi que la représentation de la pauvreté. La commission a permis, d'une part, de récolter une masse importante d'informations qui n'a réellement pu être exploitée qu'à la création de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), et d'autre part, de mettre en évidence la complexité des effets du dispositif due à la diversité des caractéristiques des populations bénéficiaires. Autant la commission VANLERENBERGHE s'investit très peu sur le volet financier du RMI, autant le rapport de la Cour des Comptes de 1995 au Président de la République se positionne fortement sur les préoccupations gestionnaires engendrées par le dispositif. Effectivement, le nombre de bénéficiaires du RMI passe de 582 000 fin 1991, à 946 000 fin 1995, soit une augmentation de plus de 60%.

Le rapport de la Cour des Comptes se focalise sur les limites et les insuffisances du dispositif RMI parce que les préoccupations deviennent la crainte de dérives financières.

ALDEGHI (1996) dans un rapport du CREDOC montre que les changements des règles d'indemnisation du chômage avaient eu comme conséquence, que 2/3 des bénéficiaires du RMI au chômage n'étaient pas indemnisés. Les critiques de la Cour de Comptes de 1995 se concentrent, d'une part, sur le faible retour à l'emploi du dispositif RMI ; ce qui laisse craindre une dérive du RMI vers une simple prestation d'assistance et oriente les perspectives du rapport vers une accentuation des procédures de suspension et de radiation qui suppose l'augmentation du nombre de contrôles, et d'autre part, sur le faible taux de contractualisation.

Le faible degré d'appropriation des résultats par les pouvoirs publics et l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI de 1989 à 1995 ont entraîné le déclin de l'approche

pluraliste. Les nouveaux critères d'évaluation du RMI deviennent le taux de sorties vers l'emploi et le taux de contractualisation dans un contexte où l'insertion professionnelle commence à devenir prioritaire sur l'insertion sociale (BOUCHOUX et al. 2004, p 8).

DEMAILLY, BOUCHOUX & OUTIN (2002), à partir de l'enquête INSEE 1998, montrent que la contractualisation est plus importante pour les bénéficiaires proches de l'emploi que pour les « inemployables ». Les contrat sociaux sont moins importants en nombre, mais sont plus appréciés par les bénéficiaires du RMI. L'accompagnement social leur paraît plus adapté à leur situation.

Le paradoxe commence à se faire sentir entre les orientations des pouvoirs publics vers l'emploi prioritairement alors que les besoins ressentis par les bénéficiaires sont plus d'ordre social.

Le rapport de la Cour des Comptes 2001 poursuit ses critiques concernant la contractualisation qui est décrite d'un intérêt limité parce que la diversité des pratiques départementales et le taux de contractualisation structurellement faible, n'engagent pas de démarche volontariste afin de garantir le lien entre l'aide et l'effort personnel du bénéficiaire.

Ce rapport préconise une harmonisation des pratiques institutionnelles fondées sur des nomenclatures communes, sur une meilleure connaissance statistique, le renforcement du suivi et du contrôle des bénéficiaires quant au respect du contrat d'insertion.

Les rapports de la Cour des Comptes 1998 et 2001 ont réorienté le débat sur le dispositif RMI, vers le montant des aides versées aux pauvres et sur la contrepartie que la société doit exiger à cette aide avec l'idée sous-jacente qu'une politique trop généreuse risquait d'encourager l'oisiveté (BOUCHOUX et al. 2004, p 11). Ainsi de la question de la pauvreté à réduire, les évaluations du RMI se sont orientées vers des considérations plus intrinsèques aux bénéficiaires du RMI sur les effets incitatifs de l'allocation en rapport à son coût.

L'incitation à la reprise d'emploi fait l'objet de nombreux rapports (CSERC, 1997), (CAE, 1998), (CGP, 2000) qui vont raisonner dans le cadre de la micro-économie en présupposant que la rationalité des l'allocataires compare les gains monétaires de la reprise d'emploi par rapport aux gains de redistribution des aides comme l'allocation RMI. Les dispositifs d'intéressement font leur apparition dans le but de réduire cette incitation à l'inactivité.

Les modélisations des évaluations fondées sur des cas-types supposent que les bénéficiaires se projettent dans une rationalité économique de court terme alors que les études montrent que la majorité ne maîtrise que très peu le dispositif. « *Attribuer trop exclusivement le niveau élevé des allocataires du RMI aux caractéristiques du dispositif et à l'absence d'incitations, a partiellement masqué les autres causes structurelles, notamment celles liées à*

l'affaiblissement des normes d'emploi et aux modifications du système d'indemnisation du chômage faisant jouer au diapositif le rôle de réceptacle des chômeurs non ou peu indemnisés, c'est finalement un résultat paradoxal des évaluations portant sur les incitations » (BOUCHOUX et al. 2004, p 14).

A partir de 1995, l'évaluation des politiques d'insertion et de l'emploi utilise des outils de l'économie et de l'économétrie, telles que les enquêtes de la DREES et de l'INSEE qui ont la volonté d'exploiter des données longitudinales sur les trajectoires afin d'estimer la durée dans le dispositif, le taux de sortie pour le RMI. La simplification économique est en décalage avec la volonté explicative des évaluations et des analyses. Ce sont bien les effets des dispositifs ou des mesures qui sont estimés dans un cadre normé par le discours économique, par rapport à une connaissance de la réalité du dispositif.

Les évaluations à initiatives locales montrent un souci d'une connaissance opérationnelle afin de mieux cerner les besoins spécifiques des allocataires pour construire l'offre d'insertion des départements, mais elles se heurtent aux manques de procédures harmonisées de recueil d'informations, de nomenclatures, d'objectifs qui permettraient des évaluations globales des résultats et de leurs interprétations.

Dans un premier temps, les évaluations des politiques d'insertion liées au RMI étaient axées sur une approche pluraliste dans ses objectifs et ses méthodes afin de bien appréhender la multidimensionnalité des difficultés des personnes entrant dans le dispositif. Elles n'ont eu que très peu d'impacts sur l'évolution du dispositif.

Dans un deuxième temps, les évaluations se sont concentrées plus étroitement sur les finalités opérationnelles telles que la prestation notamment concernant la réforme du barème, des allocations logement, de l'intéressement, ainsi que de son organisation territoriale avec la décentralisation, enfin, les évaluation en matière d'insertion se sont centrées sur les comportements intrinsèques à la personne du bénéficiaire du RMI ou de l'assisté sans emploi et aux effets de l'incitation à la recherche de l'emploi.

Les rapports de la Cour des Comptes ont été les instigateurs de la réforme du dispositif RMI en 2003, dans le cadre de la décentralisation puisqu'ils mettaient l'accent sur l'inégale implication des acteurs locaux pour expliquer les faibles performances du dispositif.

Le modèle ainsi construit de la bonne intervention sociale se concrétise par un suivi et un contrôle accrus et sanctionnés dans lequel le référent RMI porte la responsabilité de l'éventuel échec de la politique d'insertion et, accrédite l'idée qu'une partie des bénéficiaires abusent du

système parce qu'ils ne font pas assez de démarches pour s'en sortir (BOUCHOUX et al. 2004).

Ces rapports vont dans le sens de la responsabilité des acteurs de l'insertion et des exigences de contreparties pour les bénéficiaires dans une logique de chômeurs ou de bénéficiaires « volontaires » responsables de leur situation, inspirée par des études consacrées aux effets désincitatifs pour lesquelles la persistance du nombre élevé des bénéficiaires du RMI se comprendrait par un dispositif insuffisamment orienté vers l'emploi, complexe et produisant des effets pervers.

2.4 LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE RETENUE

Après avoir approfondi les concepts et les approches théoriques de l'insertion, des représentations sociales et de l'évaluation des politiques, en particulier d'insertion, il est nécessaire de présenter la démarche méthodologique.

Pour valider la première hypothèse, à savoir, qu'à force de converger, les politiques de l'emploi et d'insertion se sont rapprochées d'une telle façon à n'en faire plus qu'une, et la deuxième, le basculement des représentations sociales de l'exclu, qui après avoir été soutenu par la société dans les années 80-90, depuis 2002, est soupçonné de profiter de la protection sociale, la méthode d'analyse et les ressources utilisées sont précisées.

2.4.1. La méthode d'analyse

Le terrain d'analyse est composé de quatre domaines :

- Les politiques qui concernent les politiques de l'emploi et les politiques d'insertion qui traitent des personnes en cumul de difficultés, les sans emploi assistés et les politiques publiques qui concernent exclusivement l'évaluation des politiques publiques,
- Les dispositifs découlant de ces politiques,
- Les organisations mises en œuvre sur les territoires, le département en ce qui concerne l'insertion,
- Les pratiques des institutions, leurs effets et leurs résultats opérationnels, mais aussi la place réservée aux exclus dans ces politiques.

Les sources d'analyse retenues sont des textes de différentes natures tels que :

- Des textes officiels (lois, décrets, circulaires, courriers),
- Des rapports, en particulier parlementaires
- Des études,
- Des documents,
- Des statistiques d'organismes spécialisés,

A cela s'ajoutent des ouvrages et des articles de presse, complémentaires aux textes précédents, nécessaires à l'analyse.

Au total, 138 documents sont alors étudiés. Certains apparaissent dans plusieurs domaines ce qui donne 221 références (voir annexe 13 p 390).

La méthode d'analyse consiste à repérer dans les différentes sources :

- Les termes utilisés pour préciser le terrain,
- Les thèmes abordés,
- Les mots clé identifiables,
- Le contenu des discours.

Les quatre domaines sont étudiés, analysés et croisés selon ces principes ; des liens sont mis à jour avec l'évaluation des politiques de l'emploi et d'insertion, et les représentations sociales.

2.4.2. Le terrain d'analyse

2.4.2.1. Dans le domaine des politiques

Dans le domaine des politiques, 75 textes sont retenus :

34 dans <u>les politiques de l'emploi</u> qui abordent 6 thèmes :

+ De l'activation des dépenses passives à 20,5%, c'est-à-dire le principe de réduire l'indemnisation collective du chômage en favorisant l'accompagnement des demandeurs d'emploi par des mesures individualisées,

+ Du contrôle des demandeurs d'emploi à 20,5% en mettant en œuvre des moyens de contrôle et de sanctions plus importants,

+ De la responsabilisation individuelle à 8,5% ; ce thème, lié au précédant, implique la responsabilité des demandeurs d'emploi et des pauvres sur leur situation de sans emploi assistés et de pauvres,

+ Des nouveaux emplois de service à 18% ; ce thème fait référence aux gisements d'emplois importants ainsi qu'aux bas salaires, aux travailleurs pauvres liés au temps partiel subi en majorité par les femmes,

+ Du chiffrage du chômage à 24% ; celui-ci correspond à la volonté gouvernementale de baisser le nombre d'inscrits à l'ANPE par divers moyens allant jusqu'à la polémique sur la réalité des chiffres,

+ Du transfert des chômeurs de longue durée sur la solidarité à 8,5%, ce thème rejoint le précédant en faisant basculer des demandeurs d'emploi vers le RMI par modifications des modalités d'indemnisation du chômage.

35 textes dans les politiques d'insertion sont étudiés ; ils abordent les 6 thèmes suivants :

+ L'abus à la protection sociale pour 40%, c'est-à-dire la montée de la stigmatisation générale des allocataires des minima sociaux par la mise en exergue de cas particuliers,

+ Les droits et les devoirs des bénéficiaires, liés au précédent, à 3%, ceci induit une solidarité conditionnelle en opposition à une solidarité de droits,

+ La confusion institutionnelle départementale à 14% liée à la décentralisation floue en matière de responsabilité sur l'insertion professionnelle entre l'Etat et les conseils généraux,

+ La responsabilité départementale sur l'insertion à 11% affirmée dans ces textes.

+ L'emploi et le RMI, ses liens avec le chômage à 17%, des textes qui se partagent entre responsabilité intrinsèque et extrinsèque des sans emploi assistés, entre micro et macro économie,

+ L'évaluation du RMI à 15% dans des textes qui participent à la réflexion sur la ou les réformes du RMI,

6 textes dans les politiques publiques sont retenus ; ils s'intéressent à :

+ L'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire à l'évolution de la prise en compte par les pouvoirs publics de l'évaluation, en particulier des dispositifs des politiques d'insertion,

2.4.2.2. Dans le domaine des dispositifs

Dans le domaine des dispositifs, 51 références sont exploitées s'intéressant à 9 dispositifs qui abordent chacun des thèmes précis :

+ Les contrats aidés sont caractérisés par une aide de l'Etat, mais aussi des conseils généraux aux employeurs afin de faciliter l'embauche de publics prioritaires, en particulier des bénéficiaires du RMI et des CLD.

+ Le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) est un dispositif d'accompagnement des DE opérationnel à partir de 2001,

+ Le Service Mensuel Personnalisé (SMP) est un dispositif ANPE/UNEDIC d'accompagnement des demandeurs d'emploi mis en œuvre en 2006 qui se caractérise par une rencontre mensuelle des demandeurs d'emploi dont l'absence est sanctionnée par une radiation plus ou moins longue des listes de l'ANPE,

+ Le Contrat Nouvelle Embauche (CNE) est un dispositif des politiques de l'emploi qui permet plus de flexibilité pour l'employeur dans le cadre de licenciement avec une période d'essai de 2 ans,

+ Le Revenu Minimum d'Activité (RMA) est un dispositif issu de la décentralisation (2003) qui permet aux entreprises du secteur marchand de bénéficier de contrats aidés pour l'embauche de publics prioritaires, sous la responsabilité des conseils généraux pour les bénéficiaires du RMI. L'innovation concerne une nouvelle responsabilité des Conseils Généraux sur l'emploi en direction des entreprises.

A noter que ces 5 dispositifs ne sont référencés qu'une fois chacun concernant le terrain d'analyse, mais ils ont été étudiés avec précision dans le chapitre I décrivant le contexte et l'évolution socio-historique.

+ Le Plan de Cohésion Sociale (PCS) de 2005 se caractérise par la diversité des problèmes qu'il veut régler, par l'étendue des domaines concernés ; il en découle des dispositifs inclassables entre emploi, insertion et social : 3 piliers et 20 programmes,

+ La Prime Pour l'Emploi (PPE), abordée dans 20% des textes, est un dispositif important puisqu'il concerne plus de 9 millions de foyers ; il aborde les thèmes de l'incitation à la reprise d'emploi, la redistribution et l'oubli des facteurs économiques dans la reprise d'emploi puisque qu'il met l'accent sur le comportement des sans emploi assistés face à la responsabilité du chômage.

+ Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) est abordé dans 35% des textes concernant les dispositifs ; il est le dispositif principal de l'insertion sociale et professionnelle et est étudié, à ce titre, d'une façon approfondie afin d'appréhender son évolution et celle des représentations sociales des exclus pendant les 20 ans de son existence. Les thèmes abordés concernent l'incitation à la reprise d'emploi, la responsabilisation des individus, la contractualisation, les droits et les devoirs, l'assistanat, l'abus à la protection sociale,

+ Le Revenu de Solidarité Active (RSA), concerne 31% des références aux textes. C'est un dispositif en expérimentation depuis 2007 dans une quarantaine de départements, instauré par une loi en septembre 2008, pour une application à la mi 2009. Sans préjuger de la loi, mais à l'appui du projet de loi et de l'exposé des motifs par le 1er ministre le 3 septembre 2008, ce dispositif doit remplacer le RMI, l'API et certains dispositifs d'intéressement. Il pourrait aider à la validation de l'hypothèse d'une politique unique puisqu'il ambitionne de résoudre les problèmes de pauvreté salariale (redistribution) et d'emploi en modifiant le comportement des DE et des allocataires des minima sociaux. Est-ce une politique d'insertion ou politique de l'emploi ? Les textes, représentant 31%, abordent les thèmes du contrôle du comportement des individus, de l'incitation à la reprise d'emploi, de la redistribution et de la rationalité des allocataires des minima sociaux dans le cadre du chômage volontaire.

2.4.2.3. Dans le domaine des organisations

Dans le domaine des organisations, les textes sont au nombre de 16 et abordent les 6 thèmes suivants :

+ La confusion départementale pour 38%, en référence à la décentralisation qui superpose les responsabilités institutionnelles sur l'emploi et l'insertion et les maisons de l'emploi qui ajoutent un nouveau copilote aux dispositifs, les communes et l'intercommunalité, ce qui accentue la confusion.

+ La gestion du dispositif RMI concerne 31% des textes sur l'organisation en impliquant les conseils généraux et leurs responsabilités en matière d'insertion professionnelle, de contrats aidés et d'IAE, principalement,

+ Les inégalités départementales dues à la décentralisation avec laquelle chaque département est libre de gérer son dispositif comme il l'entend, ce qui occasionne des disparités sensibles entre départements,

+ L'organisation départementale pour 13% des textes aborde les modifications au niveau du fonctionnement du SPE,

+ L'évaluation du RMI est aussi sujette à étude par rapport à l'organisation mise en place par les départements,

+ L'abus à la protection sociale est combattu par les institutions en mettant en place des organisations.

2.4.2.4. Dans le domaine des pratiques

Dans le domaine des pratiques, 79 textes étudiés abordent 26 thèmes qui ont été concentrés sur 8 groupes :

Le 1er groupe, correspondant à 6% des textes, concerne les chômeurs et les chômages, en abordant les thèmes :

+ De l'accompagnement des chômeurs en référence au profilage réalisé par les ASSEDIC,

+ Des faux chômeurs par rapport aux vrais qui retrouvent un emploi rapidement,

+ Du chômage et du RMI en rapport au pourcentage faible inscrit à l'ANPE,

+ De la distinction des chômages, dans ce qui est nommé le halo du chômage,

+ De la construction sociale du chômage par avancées législatives.

Le 2ème groupe, correspondant à 6% des textes, concernent l'exclusion par les thèmes ci-dessous :

+ Le déclassement comme exclusion collective,

+ La disqualification qui est individuelle,

+ L'exclusion personnelle par internalisation des comportements souhaités,

+ L'exclusion laborieuse pour un certain nombre de SDF qui travaillent.

Le 3ème groupe s'intéresse à la responsabilité individuelle pour 29% par les thèmes suivants :

+ La contractualisation pour le RMI mais aussi pour les ASSEDIC

+ Le contrôle des chômeurs et l'évolution des sanctions,

+ L'incitation à la reprise d'emploi,

+ L'insertion professionnelle prioritaire,

+ L'orientation incitative vers les métiers en tension,

+ Les limites des métiers de services : une attention particulière à la « Néo domesticité » et aux droits salariaux…

+ La responsabilité individuelle des chômeurs et minima sociaux sur leur situation.

Le 4ème groupe concentre les thèmes concernant la confusion départementale pour 15% des textes :

+ Quant à la responsabilité du pilotage dans le secteur de l'insertion par l'activité économique,

+ Les inégalités départementales induites par la décentralisation,

+ Les inégalités individuelles dans le cadre de l'insertion.

Le 5ème groupe concerne pour 11% les thèmes sur la pauvreté salariale tels que :

+ Les contrats de travail dans les chantiers d'insertion,

+ La pauvreté salariale due aux bas salaires et au temps partiel,

+ La redistribution des richesses par l'intermédiaire de la solidarité.

Le 6ème groupe concerne les thèmes sur les opinions et leurs évolutions comme :

+ Les opinions publiques et leur appréhension des exclus,

Le 7ème groupe concerne les pratiques des travailleurs sociaux pour :

+ Représentations sociales et pratiques,

+ Représentations sociales et les travailleurs sociaux.

Le 8ème groupe concerne des textes sur l'évaluation des dispositifs pour 11% :

+ L'évaluation du RMI.

Tableau récapitulatif pour les 4 domaines du terrain de recherche des textes retenus, références utilisées et thèmes abordés

DOMAINES DU TERRAIN		TEXTES	REFERENCES	THEMES
POLITIQUES	**DE L'EMPLOI**	29	34	6
	D'INSERTION	27	35	6
	PUBLIQUES	6	6	1
	Total	**62**	**75**	**13**
DISPOSITIFS		**24**	**51**	**10**
ORGANISATIONS		**13**	**16**	**6**
PRATIQUES		**58**	**79**	**26**
	Totaux	**157***	**221**	**55****

* Les 138 textes pour certains ont été utilisés dans plusieurs domaines.

** Les 39 thèmes ont été abordés dans plusieurs domaines.

Dans les quatre domaines du terrain de recherche, 138 textes retenus, comme source de l'analyse ont été étudiés et analysés, 221 références en ont été tirées pour 55 thèmes mis en évidence dont 39 différents.

2.4.3. Evaluation des liens entre discours et terrain d'analyse

Après avoir mis en évidence les thèmes, les mots clé et les discours des textes retenus, la méthode d'analyse se poursuit par la mise en évidence des liens entre les discours et les quatre composantes du terrain de recherche et les représentations sociales.

2.4.3.1. Evaluation des liens entre discours et politiques

Concernant les politiques de l'emploi :

+ Le discours sur l'activation des dépenses passives s'intéresse aux comportements des chômeurs avec une forte individualisation, plutôt qu'à leur professionnalisme sur le principe qu'il vaut mieux aider des demandeurs d'emploi à retrouver un emploi que de les indemniser. Les mots clé sont, *comportement, individualisation, aides aux DE*.

+ Le discours sur le chiffrage du chômage qui est traité de *virtuel, d'électoraliste*, se préoccupe de définir les *vrais et les faux chômeurs*, du transfert des DE vers la solidarité par l'épisode des « *Recalculés* », et de contester les chiffres du chômage jusqu'à la *polémique avec l'INSEE*.

+ Le discours sur les droits et les devoirs des allocataires se structure autour des mots *contrepartie*, *trappes à inactivité* et *valeur travail*.

+ Le discours sur les nouveaux emplois utilise les mots de *gisements d'emplois, d'emplois précaires*, de *prolétariat de service*, de *temps partiel* et de *plein emploi*.

+ Le discours sur l'organisation parle de *fusion ANPE/UNEDIC*, d'*opérateurs privés* qui *concurrencent* l'ANPE

Concernant les politiques d'insertion :

+ Le discours sur la responsabilité des chômeurs et des bénéficiaires des minima sociaux emploie les mots *fraude, injustice sociale* qu'est la fraude, *sanctions, culpabilisation* des allocataires des minima sociaux et *faiblesse du pilotage* de l'insertion du RMI.

+ Le discours sur les contreparties aux prestations sociales s'appuie sur les mots *esprit de responsabilité* au cœur des revenus d'assistance, *restaurer l'image positive* des allocataires des minima sociaux.

+ Le discours concernant le chômage volontaire s'organise autour des mots *inactivité*, *rationalité*, *doute sur la volonté de s'en sortir*.

+ Le discours sur la décentralisation se concentre sur la confusion des responsabilités des deux institutions, sur l'*instrumentalisation de l'IAE*, sur la *priorité sur l'insertion professionnelle*. Qui fait quoi dans les départements ?

+ Le discours sur l'évaluation se réalise à travers les mots *jugement*, *multidimensionnalité* de la pauvreté comme éléments antérieurs de mesures par rapport aux mesures économétriques plus présentes actuellement, *insertion professionnelle prioritaire* dans l'évaluation.

+ Le discours sur la pauvreté concerne son *augmentation* constante malgré l'insertion du RMI

+ Le discours sur l'influence des facteurs économiques sur le chômage et l'insertion professionnelle, emploie les mots *croissance*, de l'influence déterminante de *l'environnement socio-économique territorial*, du lien de la croissance avec la baisse du chômage et le nombre de bénéficiaires du RMI.

Concernant les politiques publiques :

Le discours sur l'évaluation utilise les mots *effets attendus*, *moyens mis en œuvre*, *satisfaction des citoyens*, *application des concepts* d'évaluation et *exigence de transparence*.

2.4.3.2. Evaluation des liens entre discours et dispositifs

+ Le discours sur le contrat nouvelle embauche explique l'augmentation de la compétitivité des entreprises par des *modalités de licenciements allégées* à travers le mot *flexibilité*.

+ Le discours sur les contrats aidés concerne l'*instrumentalisation* de l'IAE et les *inégalités d'applications territoriales*.

+ Le discours sur le PARE insiste sur la *contractualisation* et *l'accompagnement personnalisé*.

+ Le discours sur le Suivi Mensuel Personnalisé insiste sur les limites du *profilage* de demandeurs d'emploi qui induit l'offre et les actions des politiques de l'emploi et d'insertion.

+ Le discours concernant la Prime Pour l'Emploi utilise les mots clé *oubli des facteurs extrinsèques* aux demandeurs d'emploi et aux rmistes, *chômage de masse involontaire*, *déresponsabilisation des entreprises*, et à l'opposé, *réduction de l'attractivité du travail*.

+ Le discours sur le Revenu Minimum d'Activité ne mentionne que la *nouvelle responsabilité* des conseils généraux sur un dispositif d'emploi en faveur des entreprises.

+ Le discours concernant le RMI utilise les mots *employabilité*, *effort* à faire, *peu de volonté*, *renforcer le suivi et les contrôles*, *abus du système* afin de présenter les droits et les devoirs des allocataires. Il utilise aussi les mots *assistés*, *aides trop généreuses*, *inactivité*, *intéressement*, *rationalité* des allocataires afin d'expliquer le chômage volontaire et les remèdes à y apporter.

Le discours sur le Revenu de Solidarité Active emploie les mots *droits à l'accompagnement* ce qui était du domaine des devoirs, *rationalité des allocataires*, *chômage volontaire*, *pauvreté salariale*, *complément de salaires*, *redistribution*.

2.4.3.3. Evaluation des liens entre discours et organisations

+ Le discours pour expliquer les réformes du RMI et du SPE se concentre sur la confusion institutionnelle départementale, avec des mots tels que *dépense d'énergies*, *départements à trois têtes*, *services trop éclatés*, *faiblesse du pilotage*, et d'autres sur la gestion comptable des dispositifs par les conseils généraux à travers, *approche comptable*, *conception gestionnaire*, *traitements de dossiers*.

2.4.3.4. Evaluation des liens entre discours et pratiques

+ Le discours concernant le chômage et le RMI se forme autour des mots *sanctions*, de *contrôle*, *économétrie*, *des chômages*, *insertion professionnelle* pour maitriser les chiffres du chômage.

+ Le discours concernant les pratiques dans sa dimension « des droits et des devoirs », utilise les mots *profilage*, *contractualisation*, *rationalité*, *contrepartie*, *jugements moraux*, *inactivité*, *pauvreté* afin de renforcer le principe de droits et devoirs, de solidarité conditionnelle.

+ Le discours sur les pratiques dans sa dimension des « nouveaux emplois » se concentre sur les *gisements d'emploi*, le *plein emploi*, mais aussi la « *Néo domesticité* » et l'attention au *respect des droits des salariés* dans ces types d'emploi.

+ Le discours sur les pratiques dans sa dimension « chômage volontaire », implique les mots *revenus d'assistance trop élevés* et *chômage volontaire* pour les chômeurs de longue durée.

+ Le discours sur les pratiques dans la dimension « décentralisation » générant une confusion institutionnelle quant au pilotage de l'insertion professionnelle, emploie les mots *quotas par statut* dans les dispositifs, *insertion professionnelle* de *déstabilisation de l'IAE*, *inégalités départementales* et d'interrogation sur *la démocratie et la proximité*.

+ Le discours sur les pratiques dans la dimension de la « pauvreté » invoque *pauvreté salariale*, par les mots *précarité*, *bas salaires*, *temps partiel*.

+ Le discours concernant les pratiques dans la dimension de l'exclusion utilise les mots *exclusion*, *chute*, *internalisation*, *exclu*, *frustration*, *inégalités*.

Après avoir mis en évidence les liens qui sont tissés entre le discours et les domaines du terrain d'analyse, il est intéressant de faire le point sur ceux entre les représentations sociales des sans emploi assistés et le terrain d'analyse.

2.4.4. Les liens entre les représentations sociales du sans emploi assisté et le terrain d'analyse

Les liens entre les représentations sociales des sans emploi assistés et les politiques de l'emploi et d'insertion, les dispositifs, les organisations et les pratiques sont mis en exergue à travers les thèmes abordés, les mots-clé, les discours. Les représentations sociales se nourrissent des mots des décideurs, des raisonnements que les discours officiels divulguent par divers moyens de communications ce qui fait évoluer l'opinion publique, qui elle-même, modifie les représentations sociales des élus, décideurs de ces politiques.

Concernant les sans emploi assistés, trois éléments du discours favorisent l'évolution de l'opinion publique et des représentations sociales à leur sujet : la responsabilisation de leur comportement sur leur situation, la profusion de nouveaux emplois qui ne trouvent pas preneurs et le changement des critères de l'évaluation de ces politiques et dispositifs basés sur le comportement des bénéficiaires de ceux-ci.

Sur le comportement de chômeurs de longue durée et des rmistes

+ L'abus à la protection sociale se nourrit des mots *soupçon, injustice sociale, fraude, contrôle, culpabilisation, contrepartie et chômage volontaire.*

+ Le contrôle des demandeurs d'emploi se construit autour *d'un esprit de responsabilité, d'accomplissement d'actes positifs, de nouvelles modalités de contrôle plus progressifs.*

+ La responsabilité individuelle se définit à partir des mots *pression sur les chômeurs, tri des vrais et des faux chômeurs, contractualisation, accentuation des suspensions et des radiations, augmentation des contrôles et des facteurs intrinsèques aux CLD et rmistes quant à leur situation.*

+ L'incitation à la reprise de l'emploi est donc la ligne à suivre pour réduire, voire résoudre le problème du chômage et de la pauvreté par les discours sur *les revenus d'assistance trop élevés, sur les liens entre la rationalité des CLD et rmistes et l'inactivité, et sur les nantis de la solidarité par rapport aux smicards.*

Sur les nouveaux emplois

+ En complémentarité du comportement, les nouveaux emplois sont mis en évidence. Les mots *plein emploi, gisements d'emplois* accréditent l'idée que ces sans emploi assistés n'auraient qu'à se baisser pour récupérer ces emplois qui les attendent.

Sur l'évaluation des politiques de l'emploi et d'insertion

+ L'évaluation des politiques de l'emploi et d'insertion et les dispositifs qui en découlent par les mots *comportements, trajectoires* s'orientent vers les *mesures économétriques* venues de l'économie et *l'évaluation par des facteurs intrinsèques* aux bénéficiaires.

L'opinion publique et les représentations sociales

L'opinion publique s'approprie le discours puisque « la contrepartie à l'assistance se renforce », « la pauvreté vient de la non volonté de travailler », « qu'il est plus avantageux de

percevoir les minima sociaux que de travailler », que « s'ils voulaient travailler, ils trouveraient »… Ces discours sont issus de statistiques et d'études.

Cette méthode d'analyse du contenu s'appuie sur sept catégories de sources de l'analyse composées de textes officiels, de rapports, d'études, de documents, de statistiques, mais aussi, d'une façon complémentaire, d'ouvrages et d'articles de presse concernant les quatre domaines étudiés du terrain d'analyse : les politiques, les dispositifs, les organisations et les pratiques s'intéressant les personnes en cumul de difficultés, les sans emploi assistés actuels.

2.4.5. Les sources de l'analyse

Rappel :

Les différentes sources de l'analyse retenues sont de sept ordres :

L'ensemble des documents sont présentés en annexe, pour chacun d'entre eux, le thème principal est présenté :

Les textes officiels (voir annexe 14 p 401)
Les rapports (voir annexe 15 p 403)
Les études (voir annexe 16 p 407)
Les documents (voir annexe 17 p 409)
Les statistiques (voir annexe 18 p 411)
Les ouvrages (voir annexe 19 p 414)
Les articles de presse (voir annexe 20 p 417)

Les concepts et les approches théoriques de l'insertion sociale et professionnelle, des représentations sociales et de l'évaluation des politiques publiques, en particulier d'insertion et de l'emploi ont permis de poser les bases pour travailler à la validation des hypothèses qui, d'une part, prétendent que les politiques de l'emploi et d'insertion, depuis 2002, convergent d'une telle façon qu'elles n'en font plus qu'une, et d'autre part, celle du basculement des représentations sociales de l'exclu.

Ensuite, la démarche méthodologique a permis de mettre en évidence les liens entre le terrain d'analyse dans ses quatre domaines : les politiques, des dispositifs, les organisations et les pratiques avec les représentations sociales du sans emploi assisté et l'évaluation des politiques de l'emploi et d'insertion. Ceci, à l'aide, comme sources d'analyse, de 138 textes.

Cette méthodologie d'analyse du contenu a permis de repérer l'ensemble des termes utilisés pour préciser le terrain, les thèmes abordés, les mots clé identifiables et le contenu des discours, pour comprendre sociologiquement, les idées, les raisonnements, les messages qui ont eu une influence sur les représentations sociales des sans emploi assistés, et donc sur les politiques d'insertion par décideurs des politiques interposés et les français, et vice versa. Les représentations sociales et les opinions se nourrissent mutuellement.

L'analyse approfondie des liens entre les quatre domaines de recherche et les sept catégories de sources de l'analyse se réalise d'une manière transversale, c'est à dire, en étudiant les aspects des politiques de l'emploi et d'insertion en montrant comment elles se confondent, comment elles s'opposent, mais aussi et surtout comment elles convergent pour n'en faire plus qu'une dans un contexte de représentations sociales de l'exclu en évolution.

LA PLACE DETERIOREE DE LA PERSONNE EN CUMUL DE DIFFICULTES, SANS EMPLOI ASSISTEE DANS LES POLITIQUES D'INSERTION

La disparition du concept d'Insertion/Exclusion sociale et professionnelle comme inspirateur des politiques d'insertion, associée au basculement des représentations sociales de l'exclu : Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté

CHAPITRE III

LES POLITIQUES D'INSERTION ET DE L'EMPLOI : UNE POLITIQUE UNIQUE DANS LE CADRE DU BASCULEMENT DES REPRESENTATIONS SOCIALES DU SANS EMPLOI ASSISTE

III LES POLITIQUES D'INSERTION ET DE L'EMPLOI : UNE POLITIQUE UNIQUE DANS LE CADRE DU BASCULEMNT DES REPRESENTATIONS SOCIALES DU SANS EMPLOI ASSISTE

Tous les éléments sont réunis pour valider les deux hypothèses, d'une part, le contexte précurseur aux changements des politiques de l'emploi et d'insertion ont été décrits par leur évolution socio-historique au chapitre I.

D'autre part, afin de déterminer les objectifs initiaux de l'insertion des politiques d'insertion, en particulier du dispositif RMI, les concepts et approches théoriques de l'insertion professionnelle, de l'exclusion, de la pauvreté et de la solidarité ont été étudiés. Pour faire le lien entre les politiques de l'emploi et d'insertion, et la place de l'exclu dans celles-ci, les représentations sociales, en particulier de l'exclu et l'évaluation des politiques publiques, en particulier d'insertion, ont été approfondies.

Enfin, la méthodologie de recherche a été présentée qui consiste, à travers les sources de l'analyse : les textes officiels, les rapports, les études, les documents, les statistiques, les ouvrages et les articles de presse concernant le terrain de recherche et ses quatre domaines : les politiques de l'emploi et d'insertion, les dispositifs, les organisations et les pratiques, à trouver les liens avec les représentations sociales de l'exclu, du sans emploi assisté.

La démonstration de la première hypothèse concernant les convergences des politiques de l'emploi et d'insertion qui n'en feraient plus qu'une depuis 2002-2003, se réalise en trois parties.

Les objectifs de l'insertion sociale et professionnelle, d'après l'étude des concepts et l'avis des théoriciens, mais aussi de la commission indépendante chargée d'évaluer le RMI (1989), étaient à l'époque de son émergence, le renforcement de la solidarité, la réduction des inégalités ou l'amélioration des chances d'accès, l'articulation entre le social et l'emploi, et ceci dans une logique de droits nouveaux : le droit à l'insertion. D'autre part, les évaluations, concernant le RMI, et donc les politiques d'insertion se sont d'abord réalisées sur la multidimensionnalité de la pauvreté et de l'exclusion, et ensuite, sur des finalités opérationnelles des prestations qui ont engendré un modèle dans lequel les responsabilités du dispositif et de la politique d'insertion sont évacuées au détriment de la responsabilité des bénéficiaires du RMI et des acteurs de l'insertion, en particulier le référent RMI.

Le dispositif RMI est donc de plus en plus évalué sur des critères ne prenant en compte que la seule dimension de l'emploi, c'est-à-dire, le taux de sorties en emploi dans le secteur

marchand et les effets incitatifs des dispositifs sur la volonté du bénéficiaire du RMI à sortir du dispositif. Faut-il y voir de nouvelles finalités des politiques d'insertion sociale et professionnelle du point de vue des pouvoirs publics ?

Cette différenciation des politiques d'insertion d'avec les politiques de l'emploi, afin de mieux évaluer la faiblesse des résultats escomptés, ne se construit pas comme une évaluation stricto sensu, parce qu'elle n'émerge pas d'une volonté institutionnelle, mais se situe dans le cadre d'une évaluation recherche. Ni l'audit, ni le contrôle ne correspondent non plus à cette étude qui a une approche externe à la politique d'insertion dans une logique ex post.

L'étude de la différenciation des politiques d'insertion d'avec les politiques de l'emploi, même si elle ne correspond pas à une évaluation, gagne à s'approprier les critères de qualité d'une évaluation des politiques publiques et à passer par le questionnement :

Les politiques d'insertion ont-elles eu pour effet de renforcer la solidarité ? Les politiques d'insertion ont-elles réduit les inégalités ou améliorées les chances d'accès aux droits ? Les politiques d'insertion ont-elles participé à l'articulation entre le social et l'emploi ? Le droit à l'insertion reste-il un fondement des politiques d'insertion ?

Les réponses à ces quatre questions sont réalisées par une approche transversale. La différenciation des politiques d'insertion d'avec les politiques de l'emploi passe par trois séries de questions dont les sources sont à puiser dans les textes officiels, les rapports, les études, les documents, les statistiques, les ouvrages et les articles de presse car pour l'évaluation tous les documents sont à prendre en compte afin d'éclairer la connaissance, mais aussi dans l'application des lois et des dispositifs sur les territoires : le département.

Premièrement, les politiques d'insertion et de l'emploi sont-elles confuses ? C'est-à-dire qu'à l'analyse, certains aspects de ces politiques permettent-ils de savoir sans ambiguïté à quel domaine elles appartiennent (insertion ou emploi), en ce qui concerne les publics concernés, les textes de loi trop généralistes et leurs effets sur les départements.

Peut-il y avoir confusion entre leurs publics : entre les bénéficiaires du RMI et les chômeurs de longue durée ? La confusion peut-elle naître de lois qui englobent de nombreux aspects de la vie sociale et dont les objectifs sont mal définis ? La confusion n'est-elle pas attachée à l'application départementale entre l'Etat et les conseils généraux ? Les effets pervers communs à ces politiques n'entraînent-t-ils pas une confusion dans les finalités ?

Deuxièmement, les politiques de l'emploi et d'insertion s'opposent-elles ? C'est-à-dire, est-ce que le traitement social du chômage donne-t-il lieu à des oppositions entre les approches des concepts, dans les logiques des dispositifs, ainsi que dans l'opposition entre les

institutions concernées. Les approches des problématiques des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RMI sont-ils en opposition ? Les logiques de placement des politiques de l'emploi et celles d'insertion durable des politiques d'insertion, sont-elles en opposition ? La concurrence institutionnelle entre l'Etat et les conseils généraux, ne participe-t-elle pas à leur opposition ?

Troisièmement, les politiques de l'emploi et d'insertion convergent-elles ? C'est-à-dire, se rapprochent-elles les unes des autres, à des degrés inégaux dans le cadre de leur évolution. La convergence s'étudie en terme de tendance, en particulier, la finalité exclusive de l'emploi, sur la responsabilité individuelle de la situation du sans emploi assisté, sur le repli de chaque institution sur ces compétences propres et enfin, sur l'oubli des facteurs causaux extrinsèques comme facteurs influençants le marché de l'emploi.

L'emploi, rien que l'emploi, même sous les formes les plus précaires est-il devenu le point de convergence essentiel des politiques de l'emploi et d'insertion ? La responsabilité intrinsèque des sans emploi assistés sur leur situation de pauvreté et de privation d'emploi n'est-elle pas la clef de voûte des convergences des politiques de l'emploi et d'insertion ? Les nouvelles compétences dues à la décentralisation du RMI, n'ont-elles pas entraîné un stricte repli sur leurs propres compétences comme convergence stratégique des institutions : Etat et conseils généraux ? Les politiques de l'emploi et d'insertion ne convergent-elles pas dans leur oubli des facteurs causaux économiques du chômage, à la pauvreté et à l'exclusion ?

Répondre à l'ensemble de ces questions permettra d'évaluer les politiques d'insertion sur le renforcement de la solidarité, la réduction des inégalités ou l'amélioration des chances d'accès aux droits, l'articulation entre le social et l'emploi et la réalité du droit à l'insertion, mais aussi de montrer que les convergences entre les politiques de l'emploi et d'insertion sont telles, qu'elles n'en forment plus une unique, bien éloignée des politiques d'insertion initiales de lutte contre les exclusions, mais plutôt de lutte contre la privation d'emploi assistée.

Le travail réalisé pour valider la première hypothèse permet de répondre à la deuxième concernant le basculement des représentations sociales de l'exclu : du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté, d'une part en répondant à la question : Comment les représentations sociales de l'exclu ont-elles évolué ? avec l'appui de théoriciens, la communication politique, et les effet de la presse sur l'opinion publique, et d'autre part, en réponse à la question : Pourquoi les représentations sociales de l'exclu ont-elles évolué ?

3.1. LA CONFUSION ENTRE LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET D'INSERTION

Les politiques de l'emploi et d'insertion sont confuses au niveau d'une part, des publics, en particulier, en ce qui concerne les bénéficiaires du RMI et les chômeurs de longue durée qui ont des difficultés cumulées similaires, mais dont les statuts différents, d'autre part, des lois trop généralistes, c'est-à-dire, des textes dans lesquels sont traités pêle-mêle : la santé, le logement, l'emploi etc., ou des textes dont les objectifs deviennent confus au fil du temps, ensuite, de l'organisation départementale, entre déconcentration et décentralisation, et enfin, des effets pervers que les unes et les autres induisent sur les situations les chômeurs et les bénéficiaires du RMI.

Mais au préalable, une étude de l'INSEE (LAROQUE & SALANIE, 2000) permet de mieux cerner le non-emploi en France, en particulier, dans quelle catégorie se situent les rmistes et les CLD.

En effet, L'enquête Emploi INSEE de mars 1997 donne une décomposition du non emploi pour les 3,25 millions de personnes partagées en trois catégories. La première est composée de personnes qui ne veulent pas travailler pour des raisons familiales, de santé, de salaire non attractif et de jeux complexes des prélèvements fiscaux et de transferts fiscaux. Ce « *non-emploi volontaire* » représente 57%. La deuxième catégorie intitulée le « *non emploi classique* » s'élève à 20%, elle regroupe des personnes qui veulent travailler mais qui ne sont pas assez productives pour prétendre à un salaire au niveau ou supérieur au smic. La troisième catégorie est composée de 23% de personnes qui ne trouvent pas de travail malgré leur désir de travailler et leur qualification suffisante. : « *L'autre non-emploi* ».

Les « *sans emploi assistés* », qu'ils soient bénéficiaires du RMI et/ou chômeurs de longue durée se retrouvent dans les trois catégories.

3.1.1. La confusion des publics entre rmistes et chômeurs de longue durée

Les politiques de l'emploi et d'insertion associent les bénéficiaires du RMI et les chômeurs de longue durée dans leur volonté de retour à l'emploi. C'est oublier que l'entrée dans ces dispositifs ne relèvent pas des mêmes problématiques. Pour les bénéficiaires du RMI, l'entrée se situe au niveau de la pauvreté du foyer, c'est-à-dire la prise en compte de l'ensemble des revenus des membres du foyer qui deviennent ainsi des ayants-droit : une logique d'entrée familiale. Pour les chômeurs de longue durée, l'entrée dans le dispositif est la durée de privation d'emploi dans le cadre de l'inscription à l'ANPE en respectant les conditions de

recherche d'emploi et d'implication dans cette recherche. La recherche d'emploi hors ANPE n'est pas prise en compte et seule la situation individuelle est concernée.

Selon le rapport MERCIER et de RAINCOURT (2005, p 11), qui reprend les chiffres de l'ANPE, le taux d'inscription des bénéficiaires du RMI, c'est-à-dire, le rapport entre le volume des demandeurs d'emploi toutes catégories et le volume de bénéficiaires du RMI adultes est de 33,8 % au 30 juin 2005, ce qui représente 492 150 personnes.
Ce pourcentage montre que la majorité des bénéficiaires du RMI ne sont pas dans une démarche vers l'emploi. Parmi les allocataires du RMI payés, 1,27 million au 30 juin 2006, seulement 149 500 bénéficient de mesures spécifiques d'aide à l'emploi telles que l'intéressement, le CIRMA, le contrat d'avenir, soit 12 %. D'autre part, le nombre d'allocataires du RMI a augmenté de 5,3% en 2003 (CAZAIN, DONNE, ANGUIS, GILLES, 2004), de 9,2 % en 2004 (CAZAIN, DONNE, GILLES et NAUZE-FICHET, 2005) et de 4,7 % en 2005 (HENNION, NAUZE-FICHET, CAZAIN et DONNE, 2006).
Le rapport du CERC (2005b, p 12) précise que parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 2004, environ 12 % sont enregistrés comme allocataires du RMI, ce qui représente 40 % de ces allocataires, ce qui signifie que 88 % des demandeurs d'emploi ne sont pas bénéficiaires du RMI, et que 60 % de ces allocataires ne sont pas dans une démarche d'insertion vers l'emploi.
Ces quelques chiffres montrent que loin de représenter une majorité, seulement 1/3 des bénéficiaires du RMI sont dans une démarche d'insertion vers l'emploi.
Tenter de faire croire qu'ils ont tous la possibilité, les capacités, la volonté d'accéder à l'emploi dans le cadre des politiques de l'emploi et d'insertion, relève plus de la « Méthode COUE » du célèbre psychologue que du factuel.

Qu'ont les bénéficiaires du RMI et les chômeurs de longue durée en commun ? Le rmiste est-il une catégorie administrative et/ou une réalité sociale ? Le rmiste et le chômeur de longue durée sont-ils victimes de la même dépendance sociale et du même déclassement du monde du travail ?

3.1.1.1. Le Rmiste : une catégorie administrative et/ou une réalité sociale

La catégorie de chômeurs de longue durée a permis de différencier les « vrais » chômeurs relevant du chômage de friction des « faux » chômeurs relevant du chômage volontaire.

Comment classer les bénéficiaires du RMI, sachant que tout acte de classement est un acte d'ordination restituant des identités sociales et consacrant des différences sociales (BOURDIEU, 1994).

Pourquoi vouloir catégoriser le bénéficiaire du RMI comme le chômeur de longue durée en lui infligeant la même insertion vers l'emploi prioritairement, alors que sa problématique d'entrée dans le dispositif est d'un autre ordre ?

Avec l'aide principalement de Didier DEMAZIERE (2003), la construction sociale et la diversité des catégories du bénéficiaire du RMI sont abordées de façon à mieux cerner la construction de la catégorie de Rmiste. Comment les politiques de l'emploi et d'insertion en arrivent à initier la confusion entre les bénéficiaires du RMI et les chômeurs de longue durée ? La catégorisation sociale du rmiste est-elle unique ou diverse ?

La catégorie sociale du « Rmiste » est définie par l'assistance. Définir le droit à l'assistance revient à définir de façon administrative la population susceptible d'y prétendre mais deux conceptions s'opposent : d'une part, une conception unitaire focalisée sur une définition unitaire, c'est-à-dire, que les pauvres sont définis par des critères légitimes par les institutions et la société tout entière. Ce sont en général des critères monétaires, d'autre part, la conception catégorielle fondée sur une évaluation des risques encourus par une certaine frange de la population. Serge PAUGAM (2002, p XVI) explique : « *la conception unitaire relève d'une logique de besoin qui a pour objectif de garantir la survie des plus démunis en leur donnant les moyens de satisfaire leurs besoins les plus élémentaires. La conception catégorielle relève d'une logique de statut qui a pour objectif d'aider les plus démunis au nom d'une justice sociale et de devoirs de la collectivité à leur égard* ».

Le besoin est défini en fonction des impératifs des classements des individus les uns par rapport aux autres, en autant de statuts hiérarchisés que de besoin de distinction sociale. Les inégalités de statut sont légitimées par la hiérarchisation des besoins.

L'entrée dans le dispositif RMI est à la fois une entrée administrative puisque les critères sont uniquement monétaires. Le seuil a été déterminé à l'origine par rapport au SMIC de façon que le travail payé au SMIC reste plus intéressant que l'assistanat.

Après les réformes de 1992, mais surtout après celles de 1998, relatives à la lutte contre les exclusions, les droits connexes de santé et logement ont été favorisés. Le rapport LETARD (2005) au Sénat précise que le montant de l'allocation du RMI ne représente que 30 % de l'aide du RMI si les droits connexes sont pris en compte, ce qui signifie que 70% des aides liées au RMI sont les droits connexes et des avantages ponctuels et facultatifs : aides au

transport, à la garde d'enfants, aides alimentaires dispensés par les CCAS, les municipalités, les associations…

En ce qui concerne le RMI, l'entrée est monétaire mais la catégorisation s'effectue a posteriori, par l'engagement du bénéficiaire du RMI dans le cadre de son insertion par le contenu du projet d'insertion inscrit dans le contrat l'insertion. La catégorisation ne se réalise pas a priori avant l'ouverture des droits au RMI. Cette catégorisation a posteriori à l'attribution de l'allocation du RMI est le reflet de la négociation du contrat d'insertion entre le référent RMI et le bénéficiaire, comme pour le chômeur de longue durée et l'agent de l'ANPE où la subjectivité des rôles joués par l'agent de l'ANPE détermine la catégorisation.

Serge PAUGAM (2005, p 59) définit trois types de bénéficiaires du RMI : le premier type a une attitude de distanciation vis-à-vis de l'intervention sociale. Le rmiste participe d'une façon incertaine à la vie économique et sociale qui s'explique par une inadaptation au marché de l'emploi due à une qualification professionnelle inadaptée. Le deuxième type, est pris en charge régulièrement par les travailleurs sociaux ; il ne peut pas prétendre à un emploi stable dans le secteur concurrentiel pour de multiples raisons : âge, santé précaire, une expérience professionnelle, ce qui ne l'empêche pas de conserver des liens familiaux et sociaux. Le troisième type se caractérise par un éloignement des institutions et une méfiance vis-à-vis d'elles. Très loin de l'emploi, ce type de bénéficiaires du RMI a perdu toute attache familiale et sociale.

Pour ces trois types de bénéficiaires du RMI, les critères de catégorisation sont l'intensité des relations au marché du travail et l'intensité des liens sociaux, familiaux. Le cumul des difficultés caractérise ces trois types de catégorisation.

La construction sociale du rmiste se réalise autour des phénomènes de pauvreté, de précarité (cf. 2.1.1.) et se concrétise par un cadre lié au RMI, c'est-à-dire, par un ensemble de textes, de lois, d'instances, de procédures gestionnaires, de professionnels et d'experts. Pour le rmiste, les conseils généraux ont mis en place depuis 2004, suite à l'acte II de la décentralisation, pour l'allocation et 1988 pour l'insertion, une gestion de liste, des règles pour le versement de l'allocation par la C.A.F. ou par la M.S.A., des référents RMI, des instances départementales... Ces éléments matériels donnent consistance à la classification des personnes puisqu'ils dessinent une place sociale supplémentaire dans laquelle tout un chacun peut tenir sa place.

La construction sociale du RMI affecte la manière dont les personnes concernées sont identifiées et s'identifient. Les personnes sont catégorisées comme un certain genre de personne.

Sans avoir l'ambition d'élaborer la construction sociale du rmiste, mais simplement afin de porter une réflexion sur sa proximité avec le chômeur de longue durée, certaines dimensions présentées par DEMAZIERE (2003, p 47) pour les chômeurs de longue durée se retrouvent dans celles des bénéficiaires du RMI ; mais la dimension représentationaliste et classificatoire d'une part, et la dimension paradigmatique et pragmatique d'autre part, au lieu de s'opposer dans une situation polaire comme pour les chômeurs de longue durée, semblent, pour les bénéficiaires du RMI, se compléter. Le caractère univoque, unique, établi et définitif de la première est la traduction d'une vérité objective qui se concrétise par le statut lié à l'allocation. Le caractère plurivoque, multiple, en débat et provisoire de la deuxième, produit de la négociation, des compromis caractérisant l'insertion et la catégorisation a posteriori par le contenu du contrat d'insertion.
La dimension de la pauvreté du bénéficiaire du RMI est plus prégnante que pour le chômeur de longue durée, ainsi que la dimension de la stigmatisation qui fait du rmiste un exclu sociétal et sans emploi assisté, alors que le chômeur de longue durée, par le chômage, garde une attache avec l'emploi et l'économique même si l'allocation qu'il perçoit est du même niveau (A.S.S., R.M.I.).
Dans les deux statuts, les cumuls de difficultés sont présents mais ne sont pas ressentis de la même façon par la personne et par les autres. Un chômeur de longue durée est certes sans d'emploi mais, semble-t-il, pas privé de liens sociaux, alors que justement le statut de chômeur de longue durée a été construit parce qu'il ne répondait pas à celui de chômeur.
L'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), conditionnée à l'inscription à l'ANPE, même si elle est versée par l'Etat dans le cadre de la solidarité nationale, n'est pas ressentie comme de l'assistance, mais comme un lien avec les cotisations sociales passées, d'où le sentiment d'être toujours dans la sphère de l'emploi.

La diversité des catégories de Rmistes a été précisée (cf. 1.2.2.4.) par PAUGAM (2002, p 157) en distinguant les « fragiles », les « assistés » et les « marginaux » concernant leur approche vis à vis de l'institution.
Mais MARUANI & REYNAUD (2004, p 85+) insiste sur la distinction entre, d'une part, l'idée originelle du RMI, qui, tout en garantissant un revenu minimum, était censé être capable

d'éviter une exclusion durable en utilisant le contrat d'insertion négocié dans une perspective de retour à l'emploi, et d'autre part, la réalité des personnes concernées dont l'hétérogénéité est apparue comme encore plus frappante que pour les chômeurs de longue durée. Les difficultés de santé, les situations d'âge, l'absence de qualification, la désinsertion sociale demandaient d'être traitées comme telles et non en référence à l'employabilité à restaurer.
La majorité des contrats d'insertion (60 %) n'abordent pas l'emploi et sont uniquement orientés vers une insertion sociale. Le contenu du contrat d'insertion constitue en fait, dans ces cas majoritaires, la seule réalité de cette insertion, le lien social offert aux bénéficiaires du RMI (HENNION, NAUZET-FICHET, CAZAIN & DONNE, 2006).

Le RMI est bien une catégorie administrative et une réalité sociale qui se définit par une entrée dans le dispositif par la pauvreté et une sortie rare (12 %) vers l'emploi puisque que la rupture du lien social détruit l'espoir de retour vers l'économique (HENNION et al., 2006).
Les politiques de l'emploi et d'insertion favorisent la confusion des publics Rmistes et chômeurs de longue durée en leur assimilant les mêmes objectifs de sortie vers l'emploi. Assimiler les bénéficiaires du RMI aux chômeurs de longue durée transmute les politiques de l'emploi en politique d'insertion et les politiques d'insertion en politique de l'emploi en inversant leurs objectifs.

3.1.1.2. Les C.L.D. et les « Rmistes » : Entre dépendance sociale et déclassement du monde du travail

Entre les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI, les entrées dans les dispositifs sont différents, or les objectifs officiels de sortie sont identiques vers l'emploi mais, les difficultés personnelles et la défaillance du marché de l'emploi resituent ces personnes dans une réalité vécue, loin des intentions institutionnelles.
CASTEL (1995/2002), cité par GOGUEL d'ALLONDANS (2003, p 70), s'interroge sur l'affiliation entre les chômeurs de longue durée et les rmistes en posant la question de leur dénominateur commun et en postulant que leur situation exprime un mode particulier de dissociation du lien social : « La Désaffiliation » (cf. 2.1.2.2.) qui exprime la rupture du lien social comme aboutissement à une double dynamique de précarisation et de fragilisation. Ces populations sont mal logées, mal soignées, mal considérées et ont été mal scolarisées.

Les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI sont-ils des dépendants sociaux, des déclassés du monde du travail ? Leurs perspectives sociales oscillent-elles entre placement et assistance ?

Les C.L.D. et les rmistes sont des dépendants sociaux. En effet, PAUGAM (2005, p 61-65) décrit, dans sa typologie, « des fragiles », qu'ils soient bénéficiaires du RMI ou s'inscrivant dans une démarche vers l'ANPE, comment, progressivement, ces personnes deviennent dépendantes de l'assistance, ce qu'il appelle « *L'apprentissage de la disqualification sociale* ».

Quand la situation les contraint à demander un secours, une assistance, l'infériorité qu'ils ressentent est insupportable. L'entrée dans les réseaux de l'assistance est perçue comme le renoncement à un vrai statut social et à une perte de la dignité.

Pour les bénéficiaires du RMI, le contrat d'insertion consacre le lien de dépendance avec le travailleur social et l'institution, de la même façon, le contrat d'accompagnement vers l'emploi dans le cadre du PAP par l'ANPE, a le même effet sur les chômeurs de longue durée.

À force d'avoir des relations régulières avec l'institution, les personnes se découragent, se lassent progressivement et ainsi acceptent l'idée d'être dépendantes. Une carrière d'assistance commence pendant laquelle leur personnalité se transforme pour finir par justifier et rationaliser l'assistance dont ils sont bénéficiaires. Le RMI et l'ASS deviennent un droit à l'assistance qui se transforme en institutionnalisation des pauvres ou des sans d'emploi assistés.

FREYSSINET (1994, p 47), situe les chômeurs de longue durée dans la typologie du chômage d'exclusion. Il décrit un processus similaire, par une probabilité très faible d'insertion vers l'emploi, qui engendre la dégradation des aptitudes au travail, le découragement et finalement, l'abandon de la recherche d'emploi. Les droits à l'indemnisation du chômage s'amenuisent et disparaissent de tentatives d'emplois précaires en périodes de chômage de plus en plus courtes et espacées. Le chômage devient un traumatisme qui est ressenti comme une perte de statut, de reconnaissance, un processus de dévalorisation. L'indemnisation du chômage est remplacée par l'ASS qui elle-même sera suivie par le RMI si la situation persiste.

JOINT-LAMBERT (2005, p 84) rappelle que l'augmentation des effectifs des bénéficiaires du RMI est étroitement corrélée avec l'accroissement du chômage de longue durée et de la réduction de la couverture du régime d'indemnisation du chômage.

Les C.L.D. et les rmistes sont des déclassés du monde du travail. En effet, PAUGAM (2002, p 16+) précise que les déclassés du monde professionnel sont nombreux parmi les allocataires du RMI. L'ANPE a examiné les situations des chômeurs qui avaient demandé le RMI. Il s'agissait de personnes inscrites depuis plusieurs années à l'ANPE. De nombreuses propositions de stages ou de formations leur avaient été faites. Ils avaient peu de probabilité pour s'insérer professionnellement.

Le RMI peut être vécu comme le dernier filet de sécurité des exclus de la protection sociale, comme une mesure à mi-chemin de l'économie et du social puisque le RMI garantit un revenu minimum sans référence à l'existence d'une activité professionnelle antérieure et pour une durée illimitée, une sorte de « voiture-balai » du chômage. Chaque fois que les conditions d'indemnisation du chômage se durcissent, le nombre de bénéficiaires du RMI s'envole.

Le lien entre le RMI et le chômage est étroit précise RIOUX (2001) dans une étude de l'INSEE ; les bénéficiaires du RMI peuvent se trouver dans trois situations : soit occupés par une activité rémunérée (emploi, stage) pour 26 %, soit en recherche d'emploi pour 57 %, soit en situation d'inactivité pour 17 %.

Le déclassement du monde du travail vers la dépendance sociale se réalise en partie par la non indemnisation du chômage. D'après le rapport du CERC (2005b p 61), en décembre 2004, sur 4 356 000 demandeurs d'emploi (en catégorie 1, 2, 3, 6, 7, 8), 2 252 000 étaient indemnisés dans le régime d'assurance-chômage, soit 51,7 %. Le régime de solidarité, couvrait 427 000 personnes, soit 9,8 % des demandeurs d'emploi. Les raisons de la non indemnisation sont la durée insuffisante de cotisations avant l'entrée dans l'inactivité pour 62,6 %, la fin des droits pour 11,6 %.

L'ASS est allouée aux chômeurs ayant épuisés leurs droits à l'assurance-chômage, justifiant cinq années d'activité salariée au cours des 10 dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail (LETARD 2005, p 7).

Les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI se situent entre le placement et l'assistance. DEMAZIERE (1992, p 213) a étudié les éléments du diagnostic réalisé par les agents de l'ANPE et les propositions de reclassement. Il en dégage quatre idéal-types qui vont du déplacement vers l'assistance : Des propositions de reclassement direct, qui posent la question de la pertinence pour le chômeur de longue durée, de se situer dans ce groupe. Des propositions de reclassement indirect pour les chômeurs de longue durée aux qualifications jugées absentes, inadaptées ou insuffisantes et dont le placement nécessite de

l'aide à la recherche d'emploi et un réentraînement aux rythmes du travail. Les propositions de reclassement différées, pour manque d'autonomie, de motivation, de dynamisme, associés à des problèmes sociaux et relationnels. Enfin des non propositions de reclassement en raison de problèmes de santé. Dans ce cas l'inscription à l'ANPE est utilisée pour préserver des droits sociaux car la recherche d'emploi est abandonnée, et à terme, ce chômeur de longue durée deviendra bénéficiaire du RMI.

Les deux premières propositions sont liées par une relation avec un comportement dans le domaine de l'emploi ; pour les trois dernières propositions le comportement personnel et l'inadaptation ne permettent plus le placement ce qui fait basculer les perspectives du chômeur de longue durée ou du bénéficiaire du RMI, du placement déjà très hypothétique à l'assistance et à la solidarité, pour des aspects autres que ceux liés à l'emploi. Les bénéficiaires du RMI dépendent de ces trois dernières propositions.

La confusion entre les politiques de l'emploi et d'insertion se caractérise par le fait que les objectifs qui sont assignés à leurs dispositifs ont été dénaturés. Les entrées dans le dispositif, tout en pouvant être liées à la pauvreté et au chômage, n'en sont pas moins très différentes pour une majorité plus de 60 % des bénéficiaires du RMI qui ne sont pas inscrit à l'ANPE rappelle le rapport du CERC (2005b, p 61), et seulement 12 % des inscrits ont bénéficié de mesures spécifiques d'aide à l'emploi (HENNION et al. 2006).

Le RMI a été créé pour lutter contre les exclusions mais s'est transformé progressivement en dispositif de lutte contre le chômage puisqu'il devient une nouvelle forme d'indemnisation du chômage des chômeurs de longue durée qui perdent leurs droits d'indemnisation dans une logique d'assurance. Les chômeurs de longue durée gardent un lien avec l'emploi parce qu'ils sont inscrits à l'ANPE. Les découragés se déclassent, passant d’une possibilité de placement à une certitude d'assistance qui n'a plus de lien avec l'emploi.

3.1.2. La confusion engendrée par des lois trop généralistes

Les textes législatifs montrent que les politiques de l'emploi et d'insertion sont imbriquées d'une telle façon qu'il paraît impossible de différencier certaines, ce qui amplifie la confusion en termes de compréhension et de lisibilité. Deux textes sont étudiés pour exemple mais bien d'autres auraient pu faire l'objet de cette étude. Tout d'abord une grande et large loi, le Plan de Cohésion Sociale (P.C.S.), toujours en cours de finalisation plus de deux ans après sa

promulgation et le dispositif d'incitation à la reprise de l'emploi, la Prime Pour l'Emploi (P.P.E.).

3.1.2.1. Le Plan de Cohésion Sociale comme confusion des politiques de l'emploi et d'insertion

La loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 avait ouvert la voie de ce type de lois trop généralistes dans laquelle les objectifs étaient très larges en englobant de multiples dimensions de la vie quotidienne.

La loi de lutte contre les exclusions ambitionnait de régler les difficultés d'accès aux droits des plus démunis en légiférant sur les droits à la santé, au logement, à la citoyenneté, à l'emploi, à l'égalité des chances… Force est de constater que sauf en ce qui concerne la santé, avec la création de la Couverture Maladie Universelle (C. M.U.) en 1999, les résultats escomptés n'ont pas été à la hauteur des espérances puisque le nombre d'allocataires des minima sociaux, de pauvres et de chômeurs n'a cessé de progresser comme le rappelle l'IGAS dans son rapport 2000-075 de juin 2000.

La coordination de l'application dans les départements a donné lieu à des dysfonctionnements entre les services de l'État mais aussi entre institutions dont les compétences se croisaient.

L'acte II de la décentralisation a tenté d'y remédier. Le site Internet du Premier ministre décrit ainsi les objectifs du PCS : «*Le plan de cohésion sociale adopte une démarche inédite consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays (chômage persistant de longue durée, chômage des jeunes, accroissement du nombre des exclus, crise du logement, délitement des quartiers défavorisés, discrimination, crise du système éducatif à certains endroits, etc.)* ».

La loi de Programmation pour la Cohésion Sociale du 18 janvier 2005 « le Plan de Cohésion Sociale » s'inspirait d'une même logique très ambitieuse, trop ambitieuse peut-être, de changer la société par une loi globale.

De quoi traite ce plan de cohésion sociale, comment est-il décliné ? Ce n'est pas l'étude du plan de cohésion sociale, ni de son application, ni même de son impact sur les politiques de l'emploi et d'insertion qui suit mais uniquement la description de la globalité de cette loi afin de démontrer la complexité, voire l'impossibilité, de pouvoir différencier ce qui dépend de l'une ou de l'autre politique. Comment mesurer l'impact du PCS sur le renforcement de la solidarité, sur la reprise de l'emploi et la réduction des inégalités ?

Le plan de cohésion sociale est composé des trois piliers qui traitent de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances, ceux-ci déclinés en vingt programmes.

Le premier pilier concerne la mobilisation pour l'emploi dont le programme 1 consiste à fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi par la création des Maisons de l'Emploi et la rénovation du Service Public de l'Emploi (S.P.E.). Pour l'emploi des jeunes, les programmes 2, 3 et 4 consistent à accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers des emplois durables, 500 000 apprentis nommés pour la circonstance «Etudiants des métiers» vers des formations professionnelles dans les entreprises et de favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance.

L'item « *Donner des chances à tous les talents* », par les programmes 5, 6 et 7, consiste d'une part, à créer un nouveau contrat aidé pour les bénéficiaires du RMI et ceux de l'ASS « un contrat d'activité » qui prendra le nom de contrat d'avenir et de C. I. R. M. A. déjà existant pour 250 000 personnes en 2007, d'autre part, à développer de l'économie solidaire, en particulier, de l'insertion par l'activité économique, et enfin, à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. Les chiffres sont bien en deçà de ceux annoncés puisqu'en juin 2006, seuls 6276 CI-RMA avaient été conclus (Site du ministre de la Cohésion Sociale, 2007) ; au 31 décembre 2007, 13000 rmistes bénéficiés d'un CI-RMA (CAZIN, HENNION et NAUZE-FICHET, 2008).

Le quatrième item du premier pilier s'intitule « *Libérer la création économique* » compose les programmes 8, 9 et 10 qui traitent d'un nouveau pacte vers l'emploi, le développement des métiers de services pour 250 000 emplois en cinq ans et l'encouragement à la création de son propre emploi par les chômeurs en situation précaire.

Le programme 11 favorise l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Chaque item, chaque mesure de ces programmes liés à l'emploi sont attribués aux politiques de l'emploi et d'insertion puisqu'ils touchent tous les publics en difficultés d'emploi sans distinction par rapport à leur éloignement du marché du travail.

Le deuxième pilier tente de résoudre les problèmes de logement : crise du logement locatif, crise de l'hébergement d'accueil d'urgence. Tous les publics sont intéressés par ce pilier, les locataires du public, les locataires du privé, les SDF et même les futurs propriétaires, par l'accession à la propriété.

Le troisième pilier : « *L'égalité des chances* » se décline en plusieurs dimensions : l'égalité des chances des enfants, des territoires, des personnes d'origine étrangère.

Le plan de cohésion sociale est l'exemple de loi d'ensemble qui ne permet pas d'évaluer à quelle politique, il est possible d'attribuer ces effets, ni de connaître ses effets propres. Le plan de cohésion sociale a contribué à maintenir la confusion entre les politiques de l'emploi et d'insertion sans oublier les grandes difficultés et des grands dysfonctionnements étudiés plus loin quant à l'application de ces lois sur les territoires tant l'empilage, les croisements, les objectifs peuvent être différents, voire opposés d'une institution à l'autre.

3.1.2.2. La Prime Pour l'Emploi comme confusion des objectifs d'une loi

La Prime Pour l'Emploi (P. P. E.) est l'exemple parfait de dispositifs dont les objectifs d'origine évoluent d'une telle façon que leurs résultats en deviennent surprenants. Les objectifs de la P.P.E. inscrits dans la loi du 30 mai 2001 : « Inciter le retour à l'emploi ou au maintien d'activité » avait pour but d'inciter par une prime les personnes privées d'emploi à reprendre une activité, donc une politique de l'emploi.

La prime pour l'emploi est un crédit d'impôt remboursable qui permet d'accroître les revenus des personnes dont les salaires se situent entre 0,3 et 1,4 SMIC. Le but est de favoriser l'accès à l'emploi en rendant le travail plus attractif par rapport à l'inactivité (PERIVIER, 2005, p 1160) ; ceci dans une logique de chômage volontaire, puisqu'en incitant les chômeurs, le chômage devrait baisser. Elle est devenue un complément de rémunération pour les bas salaires. Elle tente d'améliorer le sort des travailleurs pauvres (ALLEGRE & PERIVIER, 2005, p 6).

À partir de 1990, les trappes à inactivité et les trappes à chômage ont été dénoncées en France. Les revenus tirés de l'emploi étaient trop proches de ceux de l'inactivité (EXTERTIER, GRAMAIN, LEGAL & RALLE, 2005, p 1167).

Les individus non employés, chômeurs ou inactifs percevaient des aides de différentes natures (RMI, allocation logement…) qui disparaissaient à mesure que leurs revenus s'élevaient, souvent avec un effet de seuil important. L'attractivité de l'emploi est réduit d'une part, par l'assujettissement à l'impôt (taxe d'habitation…) et d'autre part, par des coûts liés à l'emploi (frais de garde d'enfants, frais de transport…).

Influencée par le modèle anglo-saxon, la PPE avait pour objectif d'encourager l'exercice d'une activité professionnelle et de redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs pauvres, précise le rapport 2006 de la Cour des Comptes ; à noter que les objectifs ont évolué entre la loi de 2001 et le rapport de l'IGAS en 2006 où la prime devient un dispositif d'une politique sociale.

« *Les effets, d'une part, un faible effet incitatif du au gain financier limité et au manque de lisibilité, d'autre part, un impact incertain sur l'offre de travail et d'emploi parce qu'elle engendre deux effets contraires : l'effet de substitution par un effet d'incitation, mais aussi par un effet de revenu qui permet à revenu égal de travailler moins, donnent un impact négatif sur l'offre de travail des individus* » (Cour des Comptes, 2006, p 291). L'effet sur l'emploi est incertain surtout en cas d'insuffisance d'emplois disponibles. La progression de l'offre de travail des individus ne suffit pas à stimuler l'emploi au contraire, elle tend même à augmenter le taux de chômage au moins à court terme.

Même l'effet redistributif est limité, d'une part puisque la PPE ne représente que 1,2% de la moyenne du revenu initial des ménages bénéficiaires, et d'autre part, elle bénéficie à 30% à des foyers situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus (Cour des Comptes, 2006, p 292).

Jugeant le gain retiré de l'emploi trop faible, certaines personnes se maintenaient, hors du marché de l'emploi afin d'éviter la perte de revenus. Elles se seraient enfermées dans une trappe à inactivité.

En 2004, 8 812 466 de foyers fiscaux (Cour des Comptes 2006) ont perçu la PPE pour un montant moyen de 305 €, ce qui est sans commune mesure avec la réalité de la reprise d'emploi (ALLEGRE & PIRIVIER, 2005, p 6).

L'effet de la PPE n'a pas été perceptible ! La stratégie d'incitation au travail ne peut accroître l'emploi que sous trois conditions : l'emploi doit être significativement plus rémunérateur que le non d'emploi, l'individu doit intégrer l'avantage de la prime et l'emploi doit être disponible pour celui qui en cherche !

Pierre RALLE (2006, p 76), directeur du Centre d'Etudes de l'Emploi (C. E. E.) constate deux limites à la prime pour l'emploi, d'une part, si la collectivité rémunère directement les salariés, les entreprises ne vont-elles pas avoir tendance à ne pas augmenter les bas salaires ? Et d'autre part, postulant que, c'est uniquement le dynamisme individuel qui, conditionne la reprise de l'emploi, c'est oublier les facteurs macroéconomiques tels que le niveau des taux d'intérêt fixé par les banques centrales, le prix du pétrole, les taux de change entre l'euro et les grandes monnaies mondiales...

Pour PERIVIER (2006, p 77), économiste à l'Office Français des Conjonctures Economiques (O.F.C.E.), la prime pour l'emploi a peu de chances de réussir si l'incitation à reprendre un emploi a pour finalité l'augmentation d'emplois car le chômage de masse en France est principalement involontaire. Le recentrage de la P.P.E. sur le temps partiel renforcé en 2006

est discutable puisqu'il instrumentalise des situations anormales sur le marché de l'emploi. La PPE renforce les formes d'emplois précaires.
Pour CONCIALDI (2006, p 78), chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (I. R. E. S.) l'impact sur l'emploi total reste tout à fait marginal. L'effet principal de l'impôt négatif est un effet de redistribution à la fois en termes d'emplois et de revenus. Les petits boulots sont favorisés à temps partiel et constituent justement une des causes de la montée des précarités avec des entreprises déresponsabilisées faisant payer les plus bas salaires par le contribuable.

La PPE, une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle, attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée, sous condition de ressources, sous forme de déduction de l'impôt sur le revenu ou versée directement à ceux qui ne sont pas imposables, engendre, d'une part, des précarités supplémentaires pour les travailleurs pauvres en les responsabilisant, dans une logique de chômage volontaire, et d'autre part, en déresponsabilisant les entreprises qui font porter aux contribuables la charge des bas salaires. Ce dispositif des politiques de l'emploi, après une évolution déviante, pénalise l'insertion d'un public en voie de précarisation. Ce dispositif a été dénaturé dans ses objectifs.

Ces deux exemples, le Plan de Cohésion Sociale et la Prime Pour l'Emploi, montrent comment les objectifs initiaux des politiques de l'emploi et d'insertion se dénaturent au fil du temps installant une confusion dans les objectifs et les effets de ces dispositifs. La question se pose : quels impacts, plan de cohésion sociale et prime pour l'emploi, ont-ils eu sur les politiques de l'emploi et d'insertion ?

3.1.3. La confusion dans l'organisation départementale entre déconcentration et décentralisation

L'acte II de la décentralisation a redistribué les compétences en matière de responsabilité pour l'emploi et pour l'insertion. L'Etat, qui délègue la gestion entière du R.M.I. aux conseils généraux, c'est-à-dire, l'insertion, mais aussi l'allocation, et la formation professionnelle aux conseils régionaux, se sépare ainsi de leviers importants de sa politique de l'emploi.
La confusion des politiques de l'emploi et d'insertion, après la décentralisation de 2002-2003, est née de l'échec pour le gouvernement des élections régionales de 2004 (21 régions à gauche

sur 22). Il semble que l'Etat a décidé de reprendre en mains, à ce moment là, les leviers de sa politique de l'emploi et d'insertion sur les territoires. L'Etat et les conseils généraux se sont organisés départementalement afin d'appliquer leurs politiques de l'emploi et d'insertion, mais sans unité de vision. A noter, que contrairement aux prévisions, les conseils généraux sont sortis grandis de la décentralisation qui devait les amoindrir.

3.1.3.1. L'organisation départementale déconcentrée de l'emploi

La réforme du Service Public de l'Emploi (S.P.E.), l'ouverture de l'A.N.P.E. à la concurrence, La place plus active des ASSEDIC et le Service Mensuel Personnalisé (S.M.P.) structurent l'organisation départementale du service public pour l'emploi.
Les préfets deviennent les pilotes des politiques de l'emploi, précise un article de Liaisons Sociales Magazine « *Les préfets : les VRP de l'emploi* » (REY, 2006, p 25). Ils ont des comptes à rendre sur les résultats obtenus qu'ils doivent défendre lors de réunions mensuelles au ministère.

La réforme du S.P.E. a été souhaitée dans plusieurs rapports, en particulier, le rapport MARIMBERT (2004) qui soulignait que la complexité et l'éclatement des services publics à l'emploi étaient responsables de déperdition de temps et d'énergies pour ses agents, mais aussi trop souvent de complications pour les demandeurs d'emploi, qui avaient des difficultés à s'adapter avec souplesse aux besoins des entreprises.
Avant la loi de Cohésion Sociale, le S.P.E. n'était pas défini par la loi. La circulaire de la délégation à l'emploi (C/DE 11/84 du 7 mars 1984) précisait les membres : des services de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi (DDTEFP, DRTEFP), l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A.. En 1991, les services des droits de la femme y ont été ajoutés.
Le Service Public de Placement était représenté par l'A.N.P.E., L'UNEDIC et les ASSEDIC.
Le S.P.E. était chargé d'appliquer les politiques de l'emploi et avait pour mission le traitement de l'offre et des demandes d'emplois.
Depuis le Plan de Cohésion Sociale du 18 janvier 2005, le S.P.E. a pour missions : le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est à noter que trois ans après l'application du dispositif R.M.I. par les conseils généraux, l'insertion s'inscrit dans les missions du S.P.E..

Le S.P.E. est organisé en trois cercles : le premier comprend les services de l'Etat chargés de l'emploi, l'A.N.P.E., l'AFPA, l'UNEDIC et les ASSEDIC, le deuxième cercle est composé d'organismes qui concourent au S.P.E., à savoir, les collectivités territoriales et leurs groupements et le troisième cercle englobe les organismes privés ou publics dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'élargissement à de nombreux organismes ne procure pas à ceux-ci de responsabilités décisionnelles qui restent au premier cercle. La collaboration entre les ASSEDIC et l'ANPE persiste à être un souci parce que leurs objectifs sont différents. L'UNEDIC porte presque exclusivement son intérêt sur les chômeurs indemnisés alors que la mission de service public de l'ANPE s'adresse à tous les demandeurs d'emploi, ce qui entraîne en 2008 la fusion des deux organismes : Pôle Emploi devient le nom de cette fusion au 1er janvier 2009.

Le rapprochement Etat/ANPE/UNEDIC peut s'entendre de deux façons, soit un simple rapprochement opérationnel, soit une modification structurelle des organismes composant le S.P.E. (VERICEL, 2005, p 1175). L'une des priorités est le rapprochement physique des agences locales de l'emploi et des antennes ASSEDIC dans une logique de guichet unique. L'autre priorité consiste à unifier les systèmes informatiques. Les maisons de l'emploi tentent de favoriser cet aspect depuis 2005.

La concurrence s'impose à l'A.N.P.E. En effet, la loi de 2005 modifie le fonctionnement du service public de placement jusqu'alors monopole de l'A.N.P.E.. La loi précise que « *Peuvent participer au S.P.E. les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi* ». L'indemnisation reste un monopole des ASSEDIC. La mise en concurrence de l'A.N.P.E. est une révolution culturelle même si ce monopole était déjà battu en brèche puisque l'agence ne collecte que 40% des offres d'emplois comptabilisées en France. Ce sont les sociétés d'intérim qui comptent investir le marché.

Déjà la guerre fait rage pour connaître le meilleur opérateur entre l'A.N.P.E. et ses concurrents. « *Placement des chômeurs : les opérateurs sont satisfaits de leurs résultats* » (BARIET & VEGA, 2006) ; « *Le placement des chômeurs par les opérateurs privés remis en cause* » (SARAZIN, 2006)… Chacun à coup d'arguments, sur la typologie du public, la durée du chômage, les chômeurs indemnisés et les autres, essaie de trouver sa place dans le nouveau marché.

La place des ASSEDIC est en évolution constante. Jusqu'en 2001, le régime d'assurance, géré par les partenaires sociaux, intervenait par l'Allocation de Formation Reclassement (A.F.R.) et l'Allocation Spécifique de Conversion (A.S.C.) mais son intervention restait marginale. A partir de la convention de 2001, dans le cadre des négociations sur le thème de la « Refondation sociale », l'UNEDIC a vu son rôle devenir plus actif en participant au retour à l'emploi et à la transformation de l'Allocation Unique Dégressive (A.U.D.) en Allocation de Retour à l'Emploi (A.R.E.). L'activation de l'indemnisation est conditionnée à la signature d'un Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (P.A.R.E.) ayant valeur de contrat (CERC 2005b, p 9).

L'UNEDIC, plus associée, au développement du P.A.P., devient davantage financeur du dispositif en finançant le recrutement des agents de l'A.N.P.E., des prestations d'accompagnement, des formations, des aides à la mobilité, des aides aux employeurs pour l'embauche de chômeurs de longue durée. La loi de Cohésion Sociale renforce le rôle de l'UNEDIC dans le processus d'accompagnement comme le stipule la convention tripartite. Lors de l'inscription, l'ASSEDIC procède à une première analyse des différents retours à l'emploi à travers un outil de profilage statistique complété par un recueil d'informations personnelles. Depuis décembre 2006, l'ASSEDIC expérimente le « profilage » statistique des demandeurs d'emploi nouvellement inscrits.

Le principe du profilage statistique consiste à regrouper dans des catégories-types les demandeurs d'emploi sur des critères individuels en estimant leurs probabilités de retour à l'emploi.

Malgré des objectifs d'efficacité, d'équité et d'objectivité, l'application du profilage n'est ni sans risque, ni sans limite. Sans entretien approfondi, le profilage reste très limité par ces critères trop peu nombreux (GEORGES, 2007). Pour l'auteur, deux conséquences se dessinent dans l'utilisation du profilage, d'une part, le risque de privilégier les sorties rapides du chômage au détriment de la qualité de l'emploi. Pour le PARE PAP, était considéré sortie de chômage six mois consécutifs dans l'emploi alors que pour le profilage, la durée est tombée à deux mois (GEORGES, 2007 p 3). D'autre part, le risque de masquer les erreurs d'orientation derrière une approche scientifique est perceptible car ces erreurs concernent 25,4% des demandeurs d'emploi indemnisés et 16,2% des demandeurs indemnisés. « *Pour les demandeurs d'emploi, le profilage statistique est loin d'avoir prouvé son efficacité* » (CLEMENT, DUCATEZ, GILLE & LIERADE-BILLOU, 2006).

Les ASSEDIC, l'ANPE et les agents de l'Etat peuvent assurer le suivi du retour à l'emploi. La fusion entre les ASSEDIC et l'A.N.P.E. n'était pas envisageable dans le rapport

MARIMBERT (2004), l'articulation entre les services de l'Etat tente de trouver une réponse dans la création des « Maisons de l'emploi » qui devraient émaner des communes ou de structures intercommunales. Ne semble-t-il pas pour le moins curieux d'ajouter un nouvel intervenant dans le traitement du non emploi afin de piloter l'articulation entre les services de l'Etat ?

Le Service Mensuel Personnalisé (S.M.P.) est instauré au 1er juin 2006, la convention UNEDIC/ANPE entrait en vigueur pour la durée de la convention chômage 2006-2008. Elle complète le dispositif mis en place par la convention tripartite Etat/ANPE/UNEDIC du 5 mai 2006 visant à accélérer le retour à l'emploi des chômeurs indemnisés.

Des parcours définis en fonction de la distance à l'emploi des allocataires sont de trois types :

Le premier type de parcours concerne les allocataires considérés comme directement employables. L'offre est centrée sur la proposition d'emploi et des conseils à la recherche d'emploi, le deuxième vise les allocataires présentant une distance modérée à l'emploi. Pour eux, un entretien de suivi mensuel est mis en place à compter du 4ème mois et le troisième parcours concerne les demandeurs d'emploi présentant une distance longue à l'emploi. L'offre est axée sur la recherche d'emploi et le projet. Ce parcours-type qui est réalisé par les ASSEDIC lors de l'inscription, correspond au « Profilage » des demandeurs d'emploi afin d'évaluer leurs risques de devenir chômeurs de longue durée.

GAZIER (2005, p 90) dénonce deux injustices dans le « profilage de l'employabilité », l'une est fondée sur les signaux étroits et arbitraires utilisées par les entreprises existantes et passées afin de classer les individus ; l'autre est d'utiliser ce classement comme guide pour l'action des politiques de l'emploi et d'insertion, alors que ce dit classement dépend très largement de la conjoncture qui détermine le nombre de places disponibles à un moment donné dans l'économie. Ce contexte conjoncturel est pris comme donnée alors que le poids de l'ajustement repose sur les chômeurs et les travailleurs individuellement. « *Le profilage est une indiscutable rationalisation du tri auquel se livrent, ensemble, le marché du travail et les politiques de l'emploi. Il n'en supprime pas l'assistance* » (GAZIER, 2005, p 90).

Depuis 2005, la réforme du S.P.E. a considérablement modifié les rôles de chaque membre du premier cercle. Les ASSEDIC ont un rôle financier plus important, les maisons de l'emploi tentent de mieux articuler le S.P.E. mais les conseils généraux de leur côté ont aussi fait leur révolution, puisque depuis le 1er janvier 2004, ils sont devenus pilotes du dispositif R.M.I.

dans son ensemble, y compris en ce qui concerne l'emploi des bénéficiaires du RMI en insertion professionnelle.

3.1.3.2. L'organisation départementale décentralisée de l'insertion

Le Président du conseil général devient le responsable de l'insertion départementale. Avant la loi du 18 décembre 2003 réformant le R.M.I. et créant le Revenu Minimum d'Activité, l'allocation du R.M.I. était gérée par l'Etat et l'insertion était cogérée par l'Etat et les conseils généraux, dans les départements. Depuis cette loi, seul le Président du Conseil Général est le pilote de l'allocation du R.M.I. et de l'insertion sociale et professionnelle.
La réforme du R.M.I. a tenté de clarifier les responsabilités quant à l'insertion des bénéficiaires du R.M.I.. D'un côté, cette loi précise les responsabilités et clarifie la situation vis-à-vis de la primauté de la politique d'insertion, mais d'un autre côté, les conseils généraux se retrouvent en conflit avec le S.P.E. qui a compétence dans le traitement du chômage. Les bénéficiaires du R.M.I. inscrits comme demandeurs d'emploi à l'A.N.P.E. ont leur suivi qui relève et de l'Etat et du conseil général. L'Association des Départements de France (A.D.F.) déclare en 2004 au ministre BORLOO « *La cohésion sociale, c'est le département* », « *Pas de politique de cohésion sociale possible sans appui résolu sur le département* ».

L'emploi est devenu une nouvelle compétence des conseils généraux puisque le Plan de Cohésion Sociale (2005), par la création du Contrat d'Avenir (C.A.) en faveur de bénéficiaires du R.M.I., attribue la responsabilité de sa gestion aux départements.
Le contrat d'avenir est un contrat aidé au profit des allocataires des minima sociaux (R.M.I., A.P.I., A.S.S.) d'une durée possible de 24 mois, dans la limite de 36 mois par dérogation, voire de 60 pour les plus de 50 ans et les travailleurs handicapés. Les C.D.D. sont compris entre 6 et 24 mois. La durée hebdomadaire de travail est de 26 heures par semaine mais peut varier de 20 à 26 heures pour les chantiers d'insertion. Le contrat d'avenir peut être conclu dans le secteur non marchand par les collectivités territoriales et autres personnes morales ou de droit public, les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, des associations et des structures d'insertion par l'activité économique.
Le Contrat d'Insertion–Revenu Minimum d'Activité (CIRMA) est de la compétence des conseils généraux, pour les bénéficiaires du R.M.I. depuis sa création fin décembre 2003.
Les départements depuis 2004 s'investissent plus ou moins dans la promotion des contrats aidés parce qu'ils pourraient, d'après eux, être une solution d'insertion professionnelle pour les

bénéficiaires du R.M.I. dont ils ont la charge. Les départements, par l'intermédiaire de leur Association Nationale, réunis en congrès à Reims les 13 et 14 septembre 2006, déclarent vouloir expérimenter librement en matière d'insertion, et le revendiquent haut et fort.

« *La décentralisation et le développement des politiques dites d'activation des dépenses passives de l'Etat tentent à unifier les orientations des politiques d'insertion départementales vers l'emploi* » (UNIOPSS, 2007 p 3).

« *Quelles que soient leurs modalités d'élaboration, les Plans Départementaux d'Insertion (PDI) reflètent la priorité accordée à l'insertion professionnelle et au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI* » (Rapport IGAS 2006, CORLAY, FONTANEL-LASSALLE, LENOIR, SAINTOYANT & THIERRY, 2006, p 17).

L'emploi, après la décentralisation, est devenu la priorité des conseils généraux dans le cadre de l'insertion du RMI. La question se pose : Quelle institution s'occupera désormais de l'insertion sociale ou sociétale des personnes en cumul de difficultés ?

Les enjeux des contrats aidés pour l'Etat et les conseils généraux ne sont pas de même nature et les frontières entre l'emploi pour l'Etat et l'insertion pour les conseils généraux pour les mêmes contrats aidés, pour le même public ne sont pas précises.

Pour l'Etat, le contrat aidé est un outil de lutte contre les chiffres du chômage, le contrat aidé est utilisé comme un moyen de placement qui permet de faire baisser le nombre de demandeurs d'emploi, directement et instantanément puisque le bénéficiaire n'apparaît plus dans la liste des demandeurs d'emploi de catégorie 1, mais en catégorie 5, non médiatiquement exploitée.

Dans ce cadre, la lutte n'est pas contre la précarité dans l'emploi comme le décrit EBERSOLD (2001, p 18). Le passage par les contrats aidés constitue pour certaines personnes un véritable rite de passage vers le milieu du travail, pour d'autres, il s'agit d'un labyrinthe, d'un espace spécifique dans lequel il est possible d'acquérir une situation quasi d'emploi sans être chômeur, tout en étant à la recherche d'emploi, ni salarié, bien que disposant du statut de salarié.

Pour les conseils généraux, le contrat d'avenir et le CIRMA font sortir du régime de l'allocation, mais n'a pas d'impact financier positif, puisqu'ils versent le montant du R.M.I. personne isolée (433€ en 2006) à l'employeur au lieu de le verser au bénéficiaire du R.M.I.. Ces sommes ne sont pas compensées par l'Etat par un transfert de charges puisque elles relèvent de l'insertion à la charge des conseils généraux et non de l'allocation à la charge de l'Etat qui compense.

Dans l'article « *Emplois aidés : ambitions et confusion* » paru dans le Journal des Maires en 2004, les maires s'interrogent, malgré leur bonne volonté, sur l'utilisation des contrats aidés, leur financement et leur efficacité à long terme en face d'une absence de politique de développement industriel. Quels sont les débouchés de tels contrats intermédiaires ?
L'année 2005 a été une année de transition et de confusion pour les contrats d'avenir (17 991 fin 2005) et le CI-RMA (6380 fin 2005), certains conseils généraux décidant même de ne pas les mettre en place dans leur département (LAMARCHE & PUJOL, 2006). Les chiffres à mai 2006, progressent pour les CA mais restent faibles par rapport aux objectifs : 42460 CA et 6276 CI-RMA qui baissent (http://www.cohésionsociale.gouv.fr, 2007).

Les réformes du S.P.E. pour l'État, la décentralisation du RMI et la création du C.I.R.M.A. pour les départements, la loi de cohésion sociale qui a créé des contrats d'avenir gérés soit par l'une soit par l'autre des institutions en fonction du statut des bénéficiaires, redistribuent les compétences en matière d'emploi et d'insertion, ce qui n'est pas sans renforcer la confusion entre les politiques de l'emploi et d'insertion au niveau départemental.
La confusion augmente quand la réservation du contrat d'avenir pour les bénéficiaires des minima sociaux, en particulier pour les bénéficiaires du RMI géré par les conseils généraux est détournée. le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) bénéficie en définitive à 21000 bénéficiaires du RMI gérés dans ce cas par l'Etat (LAMARCHE & PUJOL, 2006). Il y a volonté de l'Etat, de récupérer la gestion de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI par l'intermédiaire des CAE dès 2005 en négligeant les blocs de compétences liés à la décentralisation de 2003.
CARNE, GUIMARAIS, SANCHEZ (2005) « *Décentralisation : qui fait, quoi ?* » remarquent que la décentralisation donne aux conseils généraux une nouvelle dimension, celle de l'articulation avec le monde économique ; ils insistent sur les nouvelles relations des départements avec les chambres consulaires et les entreprises.
Loin d'avoir précisé les responsabilités, le plan de Cohésion Sociale a ajouté un niveau de coordination supplémentaire pour les politiques de l'emploi avec les maisons de l'emploi. Le SPE n'intègre comme noyau dur ni les conseils généraux, ni les conseils régionaux ayant pourtant compétences en matière d'insertion professionnelle et de formation professionnelle.
L'entrée en contrat aidé n'est plus basée sur l'évaluation des situations de difficultés de la personne sans d'emploi, mais en fonction de son statut ; ce qui remet en cause un des aspects fondamentaux de l'insertion.

3.1.3.3. Des politiques départementales : un manque d'unité de visions

Le manque d'unité de vision des politiques de l'emploi et d'insertion sont présentes sous deux aspects, celui des limites de la décentralisation et celui des dysfonctionnements des politiques sur les départements.

Les limites de la décentralisation de l'insertion sont décrites par deux interrogations : la première concerne l'équilibre problématique entre liberté locale et principe d'égalité, la deuxième interrogation concerne la proximité et la discrimination.

Pour Michel BORGETTO (2005) « *Le législateur a-t-il posé, dans les lois récentes, des garde-fous suffisants pour pallier aux inégalités territoriales ?* »
L'idée même de la décentralisation met en tension les libertés locales et les principes d'égalité, et de solidarité. Sa mise en œuvre se heurte inévitablement par la constitution de deux écueils opposés : dans une vision maximaliste, la décentralisation décide d'accroître autant que possible les libertés reconnues aux collectivités locales, au risque d'aboutir à la remise en cause des principes d'égalité, ou bien, dans une approche minimaliste, la décentralisation décide de consacrer une réelle homogénéité du droit sur l'ensemble du territoire au risque de réduire les possibilités des territoires.
Pour l'auteur (2005 p 6), il s'agit plutôt d'un moyen technique de nature à rapprocher la décision du destinataire et à permettre à la démocratie locale de s'exprimer dans ses limites.
Par ailleurs, il attire l'attention sur les ressources des départements qui ne varient pas en fonction des dépenses ce qui peut, à terme, accentuer les inégalités entre départements. Pour les départements, le choix se pose entre faire appel à l'impôt afin d'assurer les dépenses du RMI, par exemple, ou réduire la mise en œuvre de l'offre d'insertion.

La deuxième interrogation est émise par Michel AUTES (2005, p 46) « *Pourquoi plus près, serait mieux ? Proximité et démocratie : une adéquation incertaine* ». D'une part, plus près du citoyen, est une idée qui s'impose. La proximité semble forcément un bien pour la démocratie, d'autre part, la deuxième idée est que la proximité est garant de l'efficacité.
Ces deux postulats que la proximité est plus démocratique et plus efficace, ne disent pas de quelle proximité il est question : géographique, politique, sociale… Le pouvoir plus proche peut être plus invasif, plus tatillon, plus indifférent, plus invisible, en un mot plus totalitaire.

L'appel plus ou moins incantatoire à la proximité suffit-il à apporter une réponse politique et crédible ? Il n'est pas automatique qu'être plus près entraîne plus de démocratie. Ce pouvoir local plus efficace peut être inquisiteur. La proximité géographique n'implique pas ipso facto la proximité politique. Cette proximité voulant construire le visage d'une démocratie plus proche et plus aimable porte en elle des potentialités totalitaires d'autant plus inouïes qu'elles sont invisibles, ajoute AUTES (2005, p 50).

La décentralisation est-elle plus démocratique et plus égalitaire si sont étudiés les comportements de quelques départements qui refusent de signer des contrats d'avenir, d'autres qui n'ont pas mis en œuvre les CI-RMA et enfin des régions qui créent leurs propres emplois aidés « Emplois tremplin ». La question de la démocratie face à la décentralisation reste à approfondir mais dans un autre cadre.

Quand le droit au R.M.I. devient conditionnel, c'est-à-dire, que l'élaboration d'un contrat d'insertion est un préalable à l'obtention de l'allocation, quand le contenu du contrat d'insertion est imposé par les membres d'une instance de validation en l'absence du bénéficiaire du R.M.I., peut-on parler de démocratie et de droits réciproques respectés ? Il n'est pas inconcevable de s'interroger sur des avenirs possibles en matière de droit à l'égalité, de justice sociale et de démocratie.

Les dysfonctionnements dans les politiques de l'emploi et d'insertion sont illustrés par trois exemples qui laissent à penser que ces politiques sont illisibles. L'ASS et les « Recalculés », le retard des décrets d'application concernant la loi relative au retour à l'emploi des allocataires des minima sociaux et le trop perçu de la Prime Pour l'Emploi.

Les péripéties des « Recalculés » sont symptomatiques des politiques de l'emploi et d'insertion basées sur l'image, dans lesquelles les partenaires sociaux perdent de leur crédit aux yeux de leurs mandants et des citoyens en général. Les ASSEDIC, associations privées, cogérées par les syndicats salariés et patronaux, sont de plus en plus présentes depuis 2001, mais d'une façon encore plus pesante depuis 2005 dans le S.P.E. comme membres actifs des politiques de l'emploi. Les ASSEDIC effectuent même un profilage statistique depuis janvier 2007 pour les nouveaux demandeurs d'emploi avant de les adresser à l'ANPE qui, de son côté, a effectué le sien par une catégorisation interrelationnelle entre l'agent et le conseiller.

Leur rôle n'est plus réellement perçu comme indépendant du pouvoir politique. Participer à la réduction des dépenses et du nombre de demandeurs d'emploi en faisant basculer, les chômeurs de longue durée, d'une façon plus rapide dans l'assistanat du RMI ne grandit pas les

partenaires sociaux qui deviennent l'instrument d'une politique gouvernementale. Cela interroge sur leur indépendance et leur légitimité ainsi que leur lien avec l'argent du pouvoir comme le relate dans un dossier Jacques MARSEILLE (2006) intitulé « *L'argent trouble des syndicats* ».

Il a fallu 6 mois d'attente pour qu'enfin, s'applique au 1er octobre 2006 la réforme du dispositif de cumul des revenus d'activité et d'un minima social prévue par la loi du 23 mars 2006 sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de certains revenus d'assistance. Cette loi, concernant la prime pour l'emploi, les primes forfaitaires mensuelles et la prime exceptionnelle de retour à l'emploi, est définie par la volonté d'incitation au retour à l'emploi dans une logique de chômage volontaire. Cette attente participe à l'illisibilité des politiques de l'emploi puisque décrite comme d'une importance capitale quant à la réduction du chômage par l'incitation à la reprise de l'emploi, elle ne semble pas avoir fait l'objet d'une priorité. Le bilan de la PPE (cf. 3.1.2.2.) se caractérise par peu d'incitation à la reprise d'emploi et peu d'influence sur la redistribution.

Le troisième exemple concerne la prime pour l'emploi indûment perçue par 200 000 personnes (Cour des Comptes, 2007). Selon le rapport de la Cour des Comptes de janvier 2007 divulgué par la presse le 1er février 2007, la Prime Pour l'Emploi a subi de nombreux dysfonctionnements qui l'ont rendue illisible et confuse. Il faut noter que plus de 8 millions de foyers ont perçu la PPE mais que 300 millions d'euros ont été indûment versés et inversement entre 177 000 et 426 000 personnes ont été exclues à tort de la PPE pour un montant de 135 millions d'euros. Il n'est pas curieux de s'interroger sur une mesure dont l'Etat ignore le nombre de bénéficiaires. Quel peut être l'impact d'une mesure qui ignore ces cibles ? Peut-on parler de cibles quand elle est si large ? La PPE s'est transformée uniquement en un système de redistribution très flou en faveur des bas salaires. L'impôt remplace l'entreprise afin d'augmenter les salaires. Quel impact négatif sur les bénéficiaires qui l'ont indûment perçue, sur ceux qui ne l'ont pas perçue et sur les contribuables qui ont pu penser que cette prime était versée sans savoir exactement à qui et pourquoi elle est distribuée.

Ces trois exemples montrent que les politiques de l'emploi et d'insertion sont volontairement très exposées médiatiquement, ce qui tend à donner plus de poids à l'annonce qu'à l'application. Le travail sur l'image des politiques prend le pas sur la réalisation. Les politiques

spectacles basées sur l'image dans une temporalité événementielle de l'urgence produisent des effets pervers communs.

3.1.4. Les effets pervers communs aux politiques de l'emploi et d'insertion : Du « n'importe quel emploi » à la pauvreté laborieuse

Les politiques de l'emploi et d'insertion se confondent aussi dans les effets pervers qu'elles engendrent. La pression mise sur les bénéficiaires de ces politiques afin qu'ils reprennent un emploi est telle que la qualité n'est pas souvent au rendez-vous : les formes d'emploi proposées sont majoritairement précaires et entraînent une pauvreté laborieuse.

Selon la définition anglo-saxonne les « Working poor » sont des personnes actives qui vivent dans un ménage pauvre (LAGARENNE & LEGENDRE, 2000). En France 1,8 millions de personnes correspondaient à cette définition en 2000. L'étude INSEE se concentre sur les 1 305 000, qui ont un emploi au moins un mois. 134 000 travailleurs pauvres ont été en CDD ou en contrat aidé toute l'année. 270 000 de foyers de travailleurs pauvres étaient salariés en CDI à temps plein ; 100 600 étaient en CDI à temps partiel.
Selon la DARES (LAIB, 2006), 1,3 million (5 %) des 26 millions de personnes présentes sur le marché du travail, sont pauvres sur la base de pauvreté de 654 € en 2003. 40 % des chômeurs non indemnisés sont pauvres, 17 % des chômeurs indemnisés, 19 % des s'actifs perçoivent un revenu d'activité ou de remplacement inférieur à 75 % du SMIC, 1/4 d'entre eux sont en situation de pauvreté, soit 4 % d'actifs, 59 % sont pauvres individuellement mais ne le sont plus parce qu'ils ont des enfants.
La définition du travailleur pauvre (ALLEGRE & PERIVIER, 2005), est celle d'un individu qui a un emploi, mais dont les revenus de son foyer ne dépassent pas le seuil de pauvreté.
La réduction du temps de travail individuel a été un choix des pouvoirs publics en 1992 en exonérant les charges patronales de 30 % pour les embauches à temps partiel. Ces baisses de charges ont nécessairement accru le recours des entreprises à ce type d'emploi qui s'est concentré sur les personnes les moins qualifiés et en particulier les femmes (80 % des travailleurs pauvres à temps partiel). Cela revient à considérer que le partage du travail se réalise uniquement sur les salariés les moins qualifiés et/ou les femmes sur le marché du travail.
Selon l'enquête « Emploi » de l'INSEE de 2004, plus de 1 250 000 personnes dont 960 000 femmes ayant un emploi à temps partiel souhaitent travailler davantage. Ces emplois, souvent

les plus précaires, peu qualifiés offrant peu de perspectives d'évolution sont généralement subis. Ils ne garantissent pas la sortie de la pauvreté.

En effet, L'INSEE publie une étude significative au sujet des salariés de particuliers employeurs (MARBOT, DEJONGHE, BRUBIAUX, 2008) qui précise les salaires des 1,6 million de salariés en 2006. Les 10% les plus bas effectuent 18 heures de travail annuellement pour un salaire de 141€ ; les 10% plus haut ont travaillé 1162 heures pour une rémunération de 8782€ en 2006 ; la moyenne se situe à 227 heures et 1666€ de salaire annuel. Dans ce secteur « porteur » ou « sous tension » la reprise d'emploi ne sort pas de la pauvreté.

« *Plus d'un quart des sans-abri ont un travail* » d'après une étude de l'INSEE qui précise que 22 % des sans domicile fixe, disposent d'un travail. 7 % sont en CDI, seuls 9 % des sans-abri aidés par les associations caritatives n'ont jamais travaillé (JOINT-LAMBERT, 2006 p 8).

Ces études montrent s'il en était besoin que le tout emploi ne règle pas le problème ni de la pauvreté ni de l'exclusion. Que ce soit au niveau de l'État dans le cadre des politiques de l'emploi ou au niveau des conseils généraux dans le cadre des politiques d'insertion, les conséquences de certains dispositifs ont des effets pervers sur les personnes en cumul des difficultés : la pauvreté laborieuse et l'image négative des sans d'emploi assistés, chômeurs de longue durée et/ou bénéficiaires du RMI.

Nous avons étudié comment les politiques de l'emploi et d'insertion sont confuses et se confondent en ce qui concerne les publics entre les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI, les textes de loi trop généralistes, l'organisation départementale et les effets pervers communs de l'application de ces politiques. Ces politiques de l'emploi et d'insertion peuvent aussi s'opposer dans d'autres domaines.

3.2. L'OPPOSITION ENTRE LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET D'INSERTION

La décentralisation du dispositif RMI, le Plan de Cohésion Sociale avec ses diverses nouveautés, la réforme du Service Public de l'Emploi ont considérablement modifié l'environnement administratif et politique des départements en matière d'insertion.

La loi a attribué de nouvelles compétences aux départements en terme d'emploi et d'insertion avec en particulier, la gestion intégrale du RMI, des contrats d'avenir et des CIRMA pour les bénéficiaires du RMI, et dans le secteur de l'insertion par l'activité économique la responsabilité de l'insertion professionnelle des salariés en insertion dans les chantiers d'insertion.

Les conseils généraux s'orientent de plus en plus vers l'insertion professionnelle, en ayant des partenariats avec les chambres consulaires, les fédérations professionnelles et les employeurs afin d'élaborer des actions communes d'insertion, de formation et de placement en emploi en faveur des bénéficiaires du RMI dont qu'ils ont la charge, et dont ils cherchent à maîtriser le nombre bien qu'ils n'aient aucune responsabilité quant aux entrées dans le dispositif.

Par ailleurs, l'État, par ses services déconcentrés, en particulier du service public de l'emploi, semble vouloir reprendre la main sur les départements seulement deux ans après la décentralisation en matière d'emploi et d'insertion.

La perte de la gestion des contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI, ainsi que de leur responsabilité sur l'insertion professionnelle amputent l'Etat d'un outil : le levier de sa politique gouvernementale à appliquer sur les départements. L'État a des difficultés à articuler les politiques de l'emploi sur le terrain. Les maisons de l'emploi semblent avoir été créées pour y remédier. Mais quid de leur existence après la fusion de l'UNEDIC et de l'ANPE ?

Les départements forts de leurs nouvelles compétences qu'ils souhaitent assurer au mieux et d'une façon pleine et entière, l'État, qui cherche à reprendre en 2005 ce qu'il a délégué en 2003, dessinent sur les départements des éléments d'opposition. La négociation et le compromis de la cogestion ont disparu pour des affrontements plus ou moins importants et intenses, d'autant plus que les problèmes financiers sont souvent au centre des conflits.

Afin de différencier et d'évaluer les politiques de l'emploi et d'insertion, trois domaines d'opposition sont étudiés : les approches des problématiques des politiques de l'emploi et ceux de l'insertion, les approches des logiques des dispositifs et l'opposition entre institutions.

3.2.1. L’opposition dans les approches des problématiques des personnes en cumul de difficultés

Les concepteurs et les théories que défendent dans leurs applications les politiques de l'emploi et d'insertion s'opposent puisqu'elles ont été créées dans des logiques différentes. D'une part, les politiques de l'emploi correspondent au traitement social du chômage alors que celles de l'insertion traitent de la pauvreté, d'autre part, l'inadaptation salariale, fondement des politiques de l'emploi, peut être en opposition avec l'exclusion sociétale que tentent de traiter les politiques d'insertion. Ces politiques ont des champs communs sur lesquels leurs compétitions s'exacerbent parce qu'ils ont en commun un public (Rmiste et chômeur de longue durée), des dispositifs (les contrats aidés) et des outils (les chantiers d'insertion) en autres.

3.2.1.1. L’opposition entre le traitement social du chômage et le traitement social de la pauvreté

Nous avons déjà étudié dans le chapitre premier comment les politiques d'insertion ont été la réponse, dans les années 80, au phénomène de précarité engendrée par un chômage croissant auquel s'est ajoutée la pauvreté dans le cadre d’un choix de société par les gouvernements successifs avec l'assentiment des partenaires sociaux.

Les politiques de l'emploi ont eu pour objet le traitement social du chômage quand l'appréhension du chômage de conjoncturelle est devenue structurelle. Il n'était plus temps de créer des emplois par la croissance de richesses mais de gérer le manque d'emploi et surtout le conseil à la recherche d’emploi.

AUTES (2004, p 135) rappelle que c'est sous la pression de la massification du chômage et de son allongement que s’est traduit le retour de la thématique de la pauvreté, comme à la fois une reconnaissance et une dénégation des nouvelles réalités de ce chômage plus structurel que conjoncturel. À partir de cette période, les politiques de l'emploi, devenues traitement social du chômage, représentent l'axe, autour duquel s'organise l'ensemble des politiques sociales.

Le chômage progressant en même temps que sa durée s'allongeait, a entraîné l'invention du chômeur de longue durée. Le chômeur de longue durée, ne dépendant plus du chômage de friction, installé durablement dans son état, allait à l'encontre du concept de chômeur qui cherche activement de l'emploi et le trouve parce qu'il en a la capacité par rapport aux attentes du marché.

Les politiques d'insertion en faveur des adultes, initiées par la loi du 1er décembre 1988 relative au RMI, créaient un cadre institutionnel qui organisait le traitement social de la pauvreté autour d'une logique d'insertion ou de réinsertion, qui proposait d'enrayer le processus de déqualification sociale généré par la précarité et par l'exclusion (EBERSOLD, 2001, p 41).

Les problématiques d'entrée dans les dispositifs de l'emploi et d'insertion ne sont pas de même nature. Être demandeur d'emploi nécessite une démarche volontaire afin de rentrer dans la catégorie des chômeurs. L'entrée est la problématique de la privation d'emploi et la volonté active d'en rechercher un. Le demandeur d'emploi doit réitérer son inscription régulièrement sous peine d'en être exclu. La catégorie de chômeurs de longue durée dépend de la durée dans le dispositif. Après un an, il est considéré comme relevant d'un autre concept puisqu'il n'a pas retrouvé un emploi et donc sa problématique de l'emploi s'est élargie au cumul de difficultés. Le chômeur de longue durée ne peut avoir que des problèmes associés puisqu'il n'a pu trouver un emploi rapidement dans le cadre de chômage de friction.

L'entrée dans le dispositif RMI est dictée par la nécessité de la pauvreté, c'est-à-dire, que la personne qui effectue les démarches de demande du RMI n'a pas d'autres choix puisque il lui est impossible de trouver d'autres ressources légalement.

La catégorisation se réalise a priori en ce qui concerne le demandeur d'emploi, c'est-à-dire, que la privation d'emploi est simple à diagnostiquer. En quelque sorte, pour le chômeur de longue durée, c'est la maladie qui le caractérise alors que pour le bénéficiaire du RMI, le RMI devient un remède concrétisé par les actions d'insertion qui lui sont proposées dans le cadre du contrat d'insertion.

Ce qui entraîne pour les 50 % des bénéficiaires du RMI qui n'ont pas de contrat d'insertion une catégorisation uniquement basée sur la pauvreté. Ils existent puisqu'ils perçoivent l'allocation, mais il est impossible de les catégoriser par rapport au cumul de leurs difficultés tout en sachant que la pauvreté n'est pas l'unique dimension de la problématique. Ne pas pouvoir catégoriser ne veut pas dire, ne pas avoir de différences entre eux.

Le RMI procure des droits connexes liés à la vie sociale et quotidienne concernant la santé, le logement, l'insertion. La multidimensionnalité de la problématique est un préalable à l'entrée parce que la pauvreté entraine d'autres difficultés ce qui n'est pas le cas pour le chômeur de longue durée dont la multidimensionnalité s'acquiert en quelque sorte après un an.

Seul l'état de privation d'emploi personnel du chômeur est pris en compte lors de l'entrée dans les listes de l'ANPE comme client à qui l'ANPE rend des services, mais aussi dans le traitement de la problématique ; alors que pour l'insertion, c'est le foyer dans l'ensemble de ses

membres qui est pris en compte. Les allocataires, les bénéficiaires et les ayants droit ont les mêmes droits à l'insertion : d'un côté une approche individuelle, de l'autre une approche familiale qui confère une approche plus humaine, plus sociétale que technique.

La catégorisation des chômeurs de longue durée dépend de critères précis de durée d'inscription à l'ANPE, même si l'inter-négociation avec l'agent de l'ANPE et le chômeur de longue durée définit des sous catégories de traitement qui modifient l'identité du demandeur d'emploi pour autrui et pour lui-même. Alors que celle du bénéficiaire du RMI se bâtit sur les difficultés individuelles d'exclusion, ce qui rend le Rmiste plus coupable individuellement que le chômeur de longue durée qui l'est collectivement, et d'une façon moindre.

3.2.1.2. L'opposition entre l'inadaptation salariale et l'exclusion sociétale

Le traitement social du chômage et le traitement social de la pauvreté ne donnent pas lieu à la même approche des problématiques des chômeurs et des rmistes, ce qui produit des oppositions dans les pratiques de traitement de ces problématiques.

La problématique du chômeur de longue durée est basée sur l'inadaptation salariale, c'est-à-dire, que le demandeur d'emploi n'arrive pas à retrouver un emploi salarié. C'est le marché de l'emploi qui détermine l'inemployabilité du chômeur, et non ses capacités comportementales évaluées au niveau de l'ANPE, d'autant plus que ses capacités professionnelles ne sont pas évaluées par l'ANPE. Dans les entretiens entre l'agent de l'ANPE et le chômeur de longue durée, l'agent de l'ANPE est incapable de connaître et d'apprécier les capacités du demandeur d'emploi à occuper un poste de travail mais il estime son comportement vis-à-vis de la recherche d'emploi. L'employabilité du demandeur d'emploi est évaluée par l'agent de l'ANPE en dehors de critères professionnels. C'est donc bien le marché de l'emploi qui décide d'intégrer ou non le demandeur d'emploi.

L'ANPE trie, sélectionne les « vrais » des « faux » chômeurs dans le but d'en réduire le nombre. La pression conjoncturelle politique est très prégnante. L'annonce mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi est attendue et commentée par l'ensemble des acteurs politiques, médiatiques, syndicaux... Le principe de l'action de l'ANPE est sélectif alors que celui de l'insertion est normatif. Les actions d'insertion tentent de normer les allocataires du RMI et les ayants droit afin que leurs comportements leur permettent de retrouver une place acceptable pour les autres dans la société. Les offres de traitement ne se construisent pas sur le même principe entre les politiques de l'emploi et celles d'insertion.

Ce n'est pas tant l'inadaptation à la production qui est remise en cause par le chômage mais l'inadaptation salariale pour les politiques de l'emploi, c'est-à-dire, la capacité du chômeur de longue durée à trouver un emploi salarié.

Pourquoi salarié ? Les droits sont acquis par le salarié par ses cotisations qui lui sont redistribuées en tant que demandeur d'emploi. Les chômeurs de longue durée non indemnisés dépendent de la solidarité, ils ont perdu leurs droits à l'assuranciel pour devenir des assistés. Le chômeur de longue durée est considéré comme un inadapté salarial parce qu'il a perdu ses droits liés aux salariés et, est entré dans l'assistance, dans un système de solidarité ; il s'est exclu du salariat qui est la base des droits sociétaux, de l'identité et de l'appartenance sociale.
L'offre de services de l'ANPE, des ASSEDIC et du service public à l'emploi en général consiste à rendre salarié le chômeur sur n'importe quel emploi salarié. Le salariat nouveau proposé est constitué de formes précaires d'emploi. Tout est bon pour sortir le chômeur de longue durée des listes de l'ANPE : l'intérim, les CDD courts, les contrats aidés, les contrats de travail plus « flexibles » ou plus « précaires », (CNE) selon….
Le secteur de prédilection de ce nouveau salariat est l'aide à domicile dans lequel, par exemple, trois heures par semaine chez cinq employeurs différents confèrent aux travailleurs le statut de salarié sachant que ces cinq employeurs sont des particuliers. Nous sommes loin de la représentation sociale du salariat avec un CDI à temps plein dans d'une entreprise.
Comme le chômeur de longue durée est fragilisé par ces expériences successives de chômage, il a de plus en plus de mal à rentrer dans un tel schéma que tous ceux qui ont un emploi stable refuseraient.
L'offre de services des politiques de l'emploi est donc, soit le salariat sous toutes ses formes pour les chômeurs sortis du système salarial, soit la chasse à l'inemployable pour le sortir des listes de l'ANPE.

Pour les bénéficiaires du RMI, la problématique est définie comme une exclusion sociétale. Les catégorisations a posteriori des bénéficiaires du RMI, réalisées par le contenu des projets du contrat d'insertion, indiquent que pour 40 % ; l'insertion professionnelle est préconisée (CERC, 2005b, p 61), et que seuls 33,8 % des bénéficiaires du RMI sont inscrits à l'ANPE (MERCIER &DE RAINCOURT, 2005 p 11-18). Cela signifie que 60 % des rmistes sont en dehors de l'insertion professionnelle, correspondant à une insertion sociale qui prend en compte des problématiques de logement, de santé, d'éducation des enfants, d'isolement, d'illettrisme, l'absence d'ouverture culturelle et de citoyenneté...

L'offre d'insertion consiste, dans ces cas, à resocialiser, recréer des liens personnels, familiaux, de proximité, administratifs... Les actions d'insertion concernent le lien social, c'est-à-dire, rapprocher les personnes en cumul de difficultés de la citoyenneté, selon des critères normatifs. Déjà fort stigmatisant, le statut de Rmiste s'ajoute en général à la stigmatisation du quartier qu'il habite.

Les approches initiales, c'est-à-dire à l'initiative des politiques sont très différentes et s'opposent dans le traitement des problématiques du chômage et de l'exclusion dans les politiques de l'emploi et d'insertion, ce qui se décline dans les dispositifs proposés aux bénéficiaires de l'une et de l'autre de ces politiques.

3.2.2. L'opposition dans les logiques des dispositifs

Les dispositifs et des politiques de l'emploi et d'insertion sont conçus afin de répondre au mieux aux finalités de chacune de ces politiques qui s'opposent sur d'une part, une logique de placement direct contre une logique d'insertion durable, d'autre part, une logique de politiques verticales contre une logique de politiques horizontales, et enfin, une logique de traque à l'inemployable contre une logique de traque à l'employable.

3.2.2.1. L'opposition entre une logique de placement et une logique d'insertion

La logique de placement peut être directe et indirecte et la logique d'insertion, tout en se souhaitant durable est limitée, non garantie et politique.

DEMAZIERE (1995, p 73) cite LEBAUBE, BOUILLARGUER & GUITTON (1994) qui situent les politiques de traitement du chômage dans un contexte d'échéances électorales. Les mesures sont décidées sous la pression de l'aggravation du chômage avec un objectif avoué de faire baisser le nombre des demandeurs d'emploi le plus près des échéances électorales. La description statistique du chômage est centrale dans le rythme de l'engagement et du renouvellement des mesures.

Les aides publiques officialisent, naturalisent la distinction entre le chômeur ordinaire qui relève d'une logique de placement direct dans l'emploi et ceux qui appartiennent aux catégories-cibles, les candidats à l'insertion, définis comme incapables d'occuper directement un emploi, donc exclus du placement (DEMAZIERE, 1995, p 76). Ceci permet d'isoler les

chômeurs des « cas sociaux » et « assistés » qui relèvent exclusivement des politiques sociales.

DEMAZIERE situe l'insertion comme traitement social du chômage de ceux qui ne peuvent atteindre l'emploi dans les politiques sociales. Pour ma part, je situe les politiques de l'emploi dans leurs dispositifs, c'est-à-dire, en ce qui concerne cette thèse, dans les dispositifs départementaux de l'ANPE, des ASSEDIC et du service public à l'emploi et, les politiques d'insertion qui concernent le RMI parce que les logiques de traitement sont différentes.

Le placement est direct pour les chômeurs et indirect concernant les chômeurs de longue durée qui ont toujours un lien avec l'emploi ne serait-ce que par le chômage qui les situe théoriquement dans une démarche active de recherche d'emploi, même si leurs capacités à retrouver un emploi dans le cadre du marché de l'emploi nécessite des aides spécifiques.

La logique de placement est liée aux résultats escomptés de la baisse du nombre des demandeurs d'emploi qui est au centre du système et des logiques des politiques de l'emploi.

Les dispositifs des politiques d'insertion se situent dans une logique d'insertion durable même si l'insertion est limitée, non garantie et politiquement déterminée.

L'insertion durable implique que la sortie du dispositif RMI se réalise progressivement, avec le cumul des revenus de l'activité et de l'allocation. L'insertion est d'essence durable puisque pour qu'une sortie du dispositif soit effective, il est nécessaire que les difficultés soient réduites, voire réglées pour que la personne puisse dans le cas de l'emploi se situer dans une démarche longue et stable. Dans le cas contraire, le bénéficiaire du RMI effectue des entrées et des sorties successives du dispositif. La sortie des dispositifs de l'emploi est immédiate, celle de l'insertion nécessite le temps d'insertion.

La sortie des listes de l'ANPE est individuelle par un placement même indirect dans un chantier d'insertion en contrat aidé. Dans le cadre de l'insertion, le bénéficiaire du RMI, placé dans le même chantier d'insertion avec le même contrat aidé, un contrat d'avenir, restera bénéficiaire du RMI pendant la période de son contrat puisque que le conseil général verse le montant du RMI pour une personne seule (433 € en 2006) à son employeur. Le bénéficiaire du RMI ne sort pas individuellement du dispositif mais « familialement » puisque ce sont les revenus de l'ensemble des membres du foyer qui sont pris en compte pour calculer le montant de l'allocation.

Par ailleurs, travailler sur un état de privation d'emploi et mettre en place un processus d'insertion personnelle, familiale et sociétale, c'est-à-dire, faire évoluer des situations nécessite un investissement de la collectivité plus long.

La multidimensionnalité des difficultés rencontrées donne lieu à une approche globale qui entraîne des collaborations ou partenariats multiples de spécialistes, ce qui ne situe pas le traitement de l'exclusion dans le placement qu'il soit direct ou indirect, mais plutôt dans une approche de patiente construction.
Mais les départements garderont-ils cette même approche dans le cadre de la gestion décentralisée du RMI avec les contraintes financières ?

3.2.2.2. L'opposition entre des politiques verticales et horizontales

HAMZAOUI (2002, p 73) associe l'approche transversale à la globalité et Michel AUTES (1999/2004a, p 131) associe une approche transversale à la territorialité.

Les politiques transversales territoriales font appel à la mobilisation des acteurs locaux puisque qu'elle est indispensable à la réussite des mesures. L'implication mobilise la société civile. Ces politiques décidées au niveau de l'État dans leur cadre, sont déclinées au niveau des territoires dans leur application, dans le cas du RMI, au niveau des conseils généraux, puis au niveau local de façon à faire appel à l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion pour traiter de la globalité des situations des personnes en cumul de difficultés.
La réussite de ces politiques transversales dépend de l'implication des acteurs locaux et non plus de l'État. Le territoire devient un lieu, « Le » lieu des mobilisations de ressources. Chaque territoire traite les situations avec ses atouts et ses faiblesses, ce qui limite leurs possibilités. Le local pourrait influer sur l'insertion sociétale, mais n'a pas d'influence sur la macroéconomie et ses retombées.

L'approche globale et transversale est dictée par l'échec des politiques verticales sectorielles qui cloisonnent les problèmes sociaux et les séparent institutionnellement et techniquement les uns des autres. L'approche transversale et globale désigne la nécessité de produire une intelligence commune, de prendre en compte des interactions entre les différents domaines à traiter qu'une approche sectorielle a séparé à tort.
L'offre d'insertion issue des politiques d'insertion transversales a pour but de restaurer et/ou d'améliorer les relations des bénéficiaires du RMI, avec la société et réciproquement, selon des méthodes qui, d'une part agissent sur l'ensemble des facteurs quels qu'ils soient, de précarité sociale des bénéficiaires, et d'autre part, sollicitent les capacités des bénéficiaires eux-mêmes.

Les politiques de l'emploi, via l'ANPE sont des politiques verticales, sectorielles parce qu'elles traitent uniquement la dimension de la privation de l'emploi sans prendre en compte les facteurs personnels, familiaux... qui ont une importance pour la reprise de l'emploi. L'État ne sait pas produire du lien social, même si la loi de cohésion sociale en fait mention dans sa terminologie.

La catégorisation des chômeurs de longue durée montre que ces chômeurs ne sont pas considérés comme les autres chômeurs de friction, mais elle n'implique pas de l'ANPE un investissement dans les dimensions autres que celle de l'emploi. Les agents de l'ANPE pensent repérer des difficultés autres que l'emploi mais n'ont la compétence institutionnelle, ni pour le diagnostic, ni pour le traitement de ces autres dimensions. C'est en partie pour cette raison que le service public de l'emploi s'efforce d'institutionnaliser, d'instrumentaliser même, l'insertion par l'activité économique qui, dans un contexte d'insertion par l'emploi, s'implique sur les autres dimensions.

Les agents de l'ANPE, dans le cadre du P.A.R.E., se méprenaient à 50 % sur l'évaluation des chômeurs du premier type, « le libre accès », qui est de leur compétence (DEBAUCHE & JUGNOT, 2005) !

Les politiques d'insertion globales et transversales tentent de répondre à la complexité des problématiques des bénéficiaires du RMI dans le cadre de leur exclusion sociétale.

Les politiques de l'emploi verticales et sectorielles sont conçues pour traiter le chômage de friction mais dans le cas des chômeurs de longue durée qui cumulent des difficultés, ces politiques de l'emploi se rapprochent de celles de l'insertion ; d'où un chevauchement de compétences dans les dispositifs tels que les contrats aidés et l'insertion par l'activité économique, en particulier dans les chantiers d'insertion.

3.2.2.3. L'opposition entre la traque de l'inemployable et la traque de l'employable

D'un côté, l'ANPE et les ASSEDIC font la chasse à l'inemployable, d'un autre côté, les conseils généraux, dans le cadre du RMI, font la chasse à l'employable qui peuvent être les mêmes personnes.

Les politiques de l'emploi dans le cadre du suivi des demandeurs d'emploi, cherchent à repérer les faux chômeurs parce qu'ils n'ont pas le comportement considéré comme adéquat pour être chômeur : la volonté de rechercher activement un emploi et d'avoir les capacités, dans le cadre du marché de l'emploi, à y accéder. La stratégie consiste à imposer un suivi de plus en plus fréquent, assorti d'une forme de contractualisation afin de responsabiliser le demandeur d'emploi.

En 2001, le Projet d'Accompagnement Personnalisé a inauguré cette stratégie par un suivi individualisé d'une fréquence de six mois ; en 2005, le Service Mensuel Personnalisé renforce cette logique par un entretien mensuel qui est précédé par un profilage au premier entretien avec l'ASSEDIC, qui a pour but de repérer des difficultés d'éloignement du demandeur d'emploi par rapport à l'emploi (CERC, 2005b, p 16). Le contrôle et les sanctions prévues dans le plan de cohésion sociale en 2005 et dans la loi des droits et des devoirs des minima sociaux de 2006 permettent de réduire le nombre de chômeurs non pas sur leurs capacités professionnelles mais sur leur comportement. Les absences à convocation sont sanctionnées d'une radiation graduée de 2, 4 et/ou 6 mois.

Tout inemployable en termes de comportements doit sortir du dispositif, dans la majorité des cas sans pénalisation financière parce qu'une majorité des chômeurs de longue durée ne sont pas indemnisés puisque le taux de couverture de l'indemnisation est de 46% sur le régime d'assurance chômage et de 11,8% sur le régime de solidarité (DARES/ANPE, 2006).

S'ils ont plus de 25 ans, ce sont des demandeurs d'emploi, chômeurs de longue durée qui bénéficieront du RMI. Entrés dans les politiques d'insertion et dans le dispositif RMI, ces mêmes demandeurs d'emploi, chômeurs de longue durée, déclarés inemployables par l'ANPE, subissent une logique de traque de l'employable par les conseils généraux.

Le travail d'insertion pour le conseil général consiste à mobiliser ces personnes à réintégrer un emploi quand ils se situent dans une insertion professionnelle. 40 % des contrats d'insertion sont conclus sur une problématique d'emploi (MARUANI & REYNAUD, 1993/2004, p 86). L'offre d'insertion proposée par le référent RMI consiste à repérer, à mobiliser, dans ces 40 %, ceux qui peuvent sortir du dispositif par l'emploi qu'il soit direct ou indirect.

L'émergence, la confirmation de projet professionnel, la vérification de la recherche d'emploi et la réduction des freins à l'emploi constituent l'offre d'insertion pour le bénéficiaire du RMI.

Le contrat d'insertion formalise son engagement à la contrepartie de l'allocation représentant le droit à l'insertion.

Ce sont les mêmes personnes qui ont été radiées de l'ANPE à qui il est demandé de se mobiliser dans le cadre de leur insertion professionnelle. Les mêmes outils que représentent les contrats aidés et les structures de l'insertion par l'activité économique sont utilisés pour ces inemployables devenus potentiellement employables. Il leur est expressément demandé dans le cadre de leur insertion de s'inscrire à l'ANPE : la boucle est bouclée !

Les employables de l'insertion qui sont les inemployables de l'emploi sont orientés vers les mêmes outils mais, et c'est là que les oppositions se cristallisent, dans des logiques sensiblement différentes.

L'offre d'insertion des politiques d'insertion tente de revalider, dans le marché de l'emploi ou dans un statut de chômeur, les recalés des politiques de l'emploi.

3.2.3. L'opposition entre institutions : Etat et conseils généraux

Les changements apportés par les lois de décentralisation ont considérablement modifié les rapports entre les institutions dont les compétences étaient délimitées clairement. Après la réforme, les compétences deviennent plus floues, ce qui amène chaque institution à affirmer selon son interprétation des lois et textes dérivants et son champ de compétences. Ceci entraîne des conflits et de la concurrence entre l'Etat et les conseils généraux.

3.2.3.1. Des politiques conflictuelles

Dans ce contexte de responsabilités multiples, de dispositifs communs, de contrats aidés concurrentiels, les sujets de conflits ne manquent pas et sont illustrés, d'une part, par la bataille de l'image : « *Qui fait mieux que l'autre ?* », et d'autre part, celle de la responsabilité par « *Qui est responsable de quoi ?* », et enfin par les conflits financiers.

La bataille de l'image par médias interposés concerne surtout le nombre de chômeurs et celui des bénéficiaires du RMI. La bataille se joue en trois temps : attribuer aux conseils généraux la responsabilité du RMI dont le nombre ne cesse d'augmenter de 5,3 % en 2003 et de 9,2 % en 2004 basculer les chômeurs de longue durée vers le RMI en 2004, et enfin, renforcer les sanctions sur les chômeurs et les bénéficiaires du RMI en 2006.

Le transfert en 2003 de la responsabilité de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI n'a pas clarifié les responsabilités entre l'État et les conseils généraux, mais dans

l'affichage médiatique, les conseils généraux sont devenus responsables du RMI et de ses performances. Par ailleurs, il y a eu une tentative de transfert des chômeurs de longue durée sur le dispositif RMI : l'épisode des « recalculés ».

La Convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2004 a revu à la baisse les durées d'indemnisation des allocataires de l'ASS dont la fin de contrat de travail était antérieure au 1er janvier 2003, provoquant la sortie anticipée du système de 265 000 demandeurs d'emploi, ce qui a occasionné en avril 2004 des réactions importantes des organisations de chômeurs.

Pour le tribunal de Marseille, le plan d'aide au retour à l'emploi est un contrat synallagmatique, qui comporte des obligations réciproques entre les deux parties. Il a condamné les ASSEDIC des Alpes-Provence et l'UNEDIC à maintenir les droits à ces demandeurs d'emploi sortis d'une façon anticipée de l'ASS. Le 3 mai 2004, le ministre Jean-Louis BORLOO annonce que les chômeurs privés d'allocations depuis le 1er janvier 2004 sont réhabilités dans leurs droits.

Mais, pour les chiffres du RMI, le mal était fait. Les « recalculés » en début de 2004 ont influé considérablement sur le nombre de bénéficiaires du RMI car sans revenus les « recalculés » étaient dirigés vers le RMI.

LA CNAF (2005) explique les chiffres du chômage et du RMI. « *Les chômeurs non indemnisés en fin de 2004 ont augmenté de 9 % et conduit à un basculement plus fréquent et plus précoce des chômeurs vers le dispositif RMI* ». « *Il faut ajouter les effets de l'application des nouvelles durées d'indemnisation au 1er janvier 2004, aux personnes recalculées. L'étude précise que 30 000 chômeurs auraient basculé de manière automatique dans le RMI*».

Cet épisode des « recalculés » est reconnu dans le rapport MERCIER (2005, p 18) même s'il n'attribue pas la responsabilité à l'Etat mais aux partenaires sociaux (La question de l'indépendance de l'UNEDIC par rapport à l'Etat reste posée). Cet épisode a abouti à une augmentation du nombre de bénéficiaires du R.M.I. suite aux réformes de l'assurance chômage et de l'allocation spécifique de solidarité.

Les procédures de sanctions sur les chômeurs qui ne se comportent pas comme recommandé, instituées par le plan de cohésion sociale et la convention tripartite de 2006, portent leurs fruits : en septembre 2006, 156 060 radiations pour absence à contrôle dans le cadre du service mensuel personnalisé ont été prononcées.

BAVEREZ (2006) explique les raisons de la baisse du chômage, n'ayant très peu de choses à voir avec les performances économiques et les créations nettes d'emplois, dans un article intitulé « *A emploi fictif et endettement réel, baisse du chômage virtuel* ». Ainsi pour l'opinion

publique, le chômage baisse et le nombre de bénéficiaires du RMI augmente. L'État, par son gouvernement, agit positivement et efficacement contre le chômage, alors que les conseils généraux peinent à mettre en place une insertion professionnelle pertinente.
Même les statistiques officielles font l'objet de polémiques. Le gouvernement menace l'indépendance des statisticiens de l'INSEE, ce qui met en cause la crédibilité des chiffres de l'emploi. Le nombre des chômeurs et des bénéficiaires du RMI reste un point de friction entre l'État et les conseils généraux dans leur volonté d'assurer, l'un et l'autre, une image d'efficacité et de bon gestionnaire.

La question des conflits de responsabilités de l'insertion professionnelle des rmistes a déjà été soulevée précédemment à savoir qui a la responsabilité de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI entre l'État et les conseils généraux ?
La loi du 18 décembre 2003, tout en confiant la conduite du dispositif RMI au président du conseil général, lui indique un certain nombre d'acteurs institutionnels pour le soutenir dans sa mission. Ces acteurs sont précisés en ce qui concerne la conduite de l'insertion, l'ouverture aux associations qui luttent contre les exclusions, les actions contenues dans les contrats d'insertion, la mise en oeuvre du suivi des bénéficiaires du RMI et le conventionnement de ses soutiens.
L'article 263-1 du C.A.S.F. précise les organismes qui concourent à l'appui au conseil général : l'État, les collectivités territoriales, les organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et les personnes morales de droit public ou privé, notamment les associations. L'article 262-8 du C.A.S.F. précise que le service public de l'emploi a les capacités d'évaluation des compétences des intéressés et l'ANPE a compétence pour les Evaluations en Milieu de Travail (E.M.T.). L'article 262-38-1 du C.A.S.F, conditionne l'échange d'informations concernant les bénéficiaires du RMI par la signature de conventions avec les organismes chargés de l'emploi et de la formation.
Le pilotage du RMI par le président du conseil général est libre mais surveillé par les organismes membres du service public à l'emploi.
Selon les départements, les responsabilités sur les bénéficiaires du RMI en démarche d'insertion professionnelle sont partagées, disputées, conflictuelles.

Les conflits financiers sont prégnants. En effet, les dépenses pour l'allocation du RMI devaient être transférées aux départements à l'euro près. Il s'avère que ce transfert de finances reste un point important de conflits entre l'État et les conseils généraux.

L'autonomie financière des collectivités est contenue dans le nouveau cadre financier proposé par l'article 72 -2 de la Constitution telle qu'il a été modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et marque un tournant dans l'histoire du système de financement des collectivités territoriales et dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. L'autonomie financière des collectivités territoriales est limitée par des dispositions : d'une part, les collectivités peuvent, dans les conditions prévues par la loi, disposer librement des ressources qu'elles perçoivent, d'autre part, la législation actuelle prévoit que les transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagnent de transferts de ressources nécessaires. Cet article est la base des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Le 29 mars 2005, une délégation de l'Association des Départements de France a été reçue par le Premier Ministre parce que « *le compte n'y est pas* » surtout avec la hausse de 9 % des bénéficiaires du RMI en 2004. Réunie en congrès en septembre 2005, cette association s'inquiète de la progression des dépenses du RMI qu'elle estime à 462 millions d'euros et demande le respect du principe d'autonomie financière. Avec 90% des dépenses imposées, les départements n'ont pas la main sur leurs dépenses ce qui fait dire à certains d'entre eux qu'ils ont la volonté, mais pas les moyens suite au congrès des 18 au 24 septembre 2006 à Reims de l'Association des Départements de France. Les transferts de 2004 ont été mal vécus parce que l'État n'a pas fourni les moyens prévus. Lors de ce congrès, les conseillers généraux attendaient la réponse du gouvernement concernant la compensation du financement des contrats d'avenir. En effet, dès lors qu'un Rmiste signe un contrat d'avenir, le département ne perçoit plus la compensation au titre de l'allocation du R.M.I., car selon l'État, cette dépense relève de l'insertion et non de l'allocation; et ce bien que le département continue de verser l'allocation du R.M.I. à l'employeur du contrat d'avenir au lieu de la verser au bénéficiaire du R.M.I.. « *Pour chaque contrat signé, le surcoût représente 800 € par mois* ! » se plaignent les conseillers généraux. Plusieurs présidents de conseils généraux ont décidé de ne plus signer de contrats d'avenir.

Les conflits peuvent aussi être présents avec les services de l'Etat, en particulier avec l'ANPE. Le rapport MERCIER (2005, p 17) relate le mécontentement des conseils généraux vis-à-vis de l'ANPE, d'une part, dans le domaine de la cherté des prestations proposées par l'ANPE, qui souhaite faire payer aux départements ce que l'Etat lui finançait avant la décentralisation du R.M.I., et d'autre part, dans le manque de culture du résultat de l'ANPE. L'ANPE ne se positionne pas comme partenaire dans le cadre du service public mais comme un prestataire de services des conseils généraux pour tout ce qui concerne le public R.M.I., comme si, pour

l'ANPE, le R.M.I. n'était plus du domaine du service public mais un marché de prestations de services à se faire financer. Ce qui, dans les rapports entre les conseils généraux et l'ANPE ne manque pas de favoriser un climat de défiance. Michel MERCIER, dans son rapport, rappelle les modalités de financement du contrat d'avenir par l'Etat et précise que : « *La loi n'ayant prévu aucune compensation pour le surcoût, le contrat d'avenir risque d'augmenter les charges du département* » et s'interroge sur l'intérêt pour les départements de promouvoir un tel contrat.

Les différentes réformes entre 2003 et 2006 ont considérablement modifié le paysage départemental de l'emploi et de l'insertion qui ont, dans certains cas, été le théâtre de conflits sur l'image que chaque institution souhaite donner, sur les responsabilités de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et sur les transferts financiers en dessous des moyens prévus.

Les enjeux de ces politiques de l'emploi qui consiste à traiter socialement le chômage, dépassent largement les enjeux de l'insertion des personnes en cumul de difficultés qui deviennent des otages de ces conflits de compétences institutionnelles.

3.2.3.2. Les publics pris en otage par les politiques de l'emploi et d'insertion

Dans deux dispositifs, les publics sont pris en otage par l'application des politiques de l'emploi et d'insertion dans les départements. Ils sont les enjeux de forces contraires qui les dépassent et qui influent sur leur insertion professionnelle. Ce sont les publics concernés par les contrats aidés et les publics en insertion dans les structures de l'insertion par l'activité économique, en particulier, les salariés des chantiers d'insertion.

Dans certains cas, les publics des contrats aidés sont pris en otage par les institutions. A la question écrite n° 59639 du 8 mars 2005 du député Michel RAISON à la Ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et de la lutte contre les exclusions, concernant la mise en œuvre du RMA dans les départements, celle-ci répond en précisant la situation de chaque département. 51 départements ont mis en œuvre le RMA et seulement 1625 conventions sont en cours de validité à fin mars 2005, soit 15 mois après les décrets d'application. Le Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité (CIRMA), créé par la loi du

18 décembre 2003 a pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle et d'inciter le retour à l'emploi des minima sociaux d'insertion (RMI, API, ASS).

Le CI-RMA concerne les employeurs du secteur marchand et associatif assujettis au régime d'assurance chômage. Le CI-RMA est conclu par écrit pour une durée initiale de six mois, avec une possibilité de renouvellement de 2 fois sans excéder une durée de 18 mois. C'est un contrat à durée déterminée, un contrat de travail temporaire à temps partiel, avec un minimum de 20 heures par semaine. L'avantage pour l'employeur est de percevoir une aide mensuelle du conseil général pour les bénéficiaires ou de l'État pour les allocataires de l'API et de l'ASS, d'un montant forfaitaire de 425,40 € en 2005, ce qui équivaut au montant de l'allocation du RMI pour une personne seule.

Le CI-RMA est le premier contrat aidé de ce type pour le secteur marchand. Il s'agit d'un outil d'insertion professionnelle novateur dont 48 conseils généraux ne souhaitent pas faire bénéficier les allocataires des minima sociaux de leur département.

Cette décision est lourde de conséquences puisque ces citoyens se voient refuser l'égalité de traitement entre départements. Ils sont l'otage d'une décentralisation insuffisamment responsable. La presse s'empare du sujet « *Les Rmistes otage d'un conflit entre État et département* », tel est le titre d'un article de La TRIBUNE du 3 octobre 2006, sous-titré, « *Certains départements refusent de signer les nouveaux contrats d'avenir, faute d'engagements de l'État sur leur financement* ».

Le bras de fer que se livrent, en 2006, le gouvernement et les départements sur le financement du RMI est en train de pénaliser les bénéficiaires du RMI. Certains départements ont décidé ou menacé de ne plus signer de contrats d'avenir car le bénéficiaire du RMI, dans ce cas, n'est plus considéré par l'État comme bénéficiaire du RMI qu'il ne compense plus cette dépense alors que le conseil général continue à verser le montant du RMI à l'employeur au lieu de le verser au bénéficiaire du RMI. La dépense est équivalente pour le conseil général mais change de ligne budgétaire. L'Etat ne donne pas de réponses satisfaisantes aux conseils généraux, il leur enjoint même de prendre leurs responsabilités en matière d'insertion.

Ces deux exemples décrivent la situation conflictuelle qui règne dans les départements entre l'État et les conseils généraux qui utilisent les bénéficiaires du RMI comme otages de leurs conflits. Dans les structures de l'insertion pas l'activité économique (SIAE), les conflits existent aussi.

Les structures de l'insertion par l'activité économique sont prises en otage par les politiques de l'emploi et d'insertion. La situation n'est pas plus satisfaisante dans les chantiers d'insertion. Les quotas d'allocataires des minima sociaux exigés par la direction du travail et de la formation professionnelle (voir annexe 3 p 371) dans le cadre du recrutement des personnes en insertion dans les chantiers d'insertion, désorganisent ces structures.

75 % des salariés en insertion dans les chantiers d'insertion sont des bénéficiaires du RMI. Les conseillers généraux se sont intéressés très tôt à ce type de structures et les ont financées d'une façon importante afin de favoriser les bénéficiaires du RMI. L'État par ces quotas veut modifier la répartition des publics dans les structures sans apporter le moindre financement complémentaire. Afin de favoriser son public, en particulier, les allocataires de l'ASS inscrits à l'ANPE, l'État est prêt à déstabiliser financièrement les structures de l'insertion par l'activité économique. En effet, les allocataires de l'ASS, en contrat d'avenir ou en contrat d'accompagnement dans l'emploi, ne sont plus comptabilisés comme demandeurs d'emploi en catégorie 1 dans les listes de l'ANPE.

La presse spécialisée se fait l'écho de ces difficultés, et d'autres, d'ordre financier. Le mensuel « Travailler pour l'Economie Sociale et Solidaire » (TESS) du 25 janvier de 2006, titre « *Les nouveaux contrats aidés déstabilisent les ateliers et chantiers d'insertion* ». Cet article retrace les difficultés d'application du plan de cohésion sociale, en particulier concernant les contrats aidés dans les chantiers d'insertion, en insistant sur le désengagement financier de l'État et sur ses exigences accrues en termes d'objectifs, de fonctionnement, de professionnalisation : bref, en termes d'instrumentalisation.

Pour caractériser l'opposition entre les institutions, après avoir montrer comment, dans certains cas, les bénéficiaires des politiques peuvent être pris en otage dans le cadre des compétences institutionnelles qui se chevauchent, la concurrence entre elles aussi peut se manifester.

3.2.3.3. Une concurrence institutionnelle

L'opposition que se livrent l'État et les conseils généraux, se transforme en concurrence institutionnelle. Les arguments utilisés pour étayer cette affirmation reprennent ceux déjà utilisés précédemment à d'autres fins.

Cette concurrence institutionnelle se manifeste dans quatre domaines : le public, qui est tiraillé, disputé par les deux institutions compétentes dans les politiques de l'emploi et

d'insertion, les dispositifs communs des contrats aidés et dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, les instances ad hoc qui cherchent à être perçues les plus légitimes, et la concurrence qui s'exacerbe entre les responsables élus départementaux et les fonctionnaires de l'État.

Les publics sont tiraillés par la concurrence institutionnelle. En effet, la personne en cumul de difficultés, qu'elle soit chômeur de longue durée en ASS ou au RMI, par son double ou même triple statut (un foyer composé d'un chômeur de longue durée en ASS peut percevoir un RMI différentiel par la prise en compte des revenus du foyer) peut être l'enjeu de conflits à caractère concurrentiel entre l'État et les conseils généraux en ce qui concerne le statut, la prise en charge du financement de l'allocation, mais aussi du financement de la formation qui est obligatoire dans le cadre des contrats d'avenir.

Selon les directives ministérielles, le service public de l'emploi devra favoriser tel ou tel statut, tel ou tel contrat aidé, contrat d'avenir ou contrat d'accompagnement dans l'emploi, telles ou telles catégories de demandeurs d'emploi (les jeunes, les plus de 50 ans, les femmes,...).

Qui paraîtra le plus efficace dans le département, l'Etat qui est responsable de la baisse du chômage dans le cadre des politiques de l'emploi ou le conseil général responsable du RMI dont les chiffres ont progressé continuellement, malgré une baisse en 2007 due au retrait des rmistes en contrats aidés des listes des allocataires ?

Il semblerait que les départements se sont saisis de la gestion du dispositif RMI avec les mêmes intentions que l'Etat gère ses listes ANPE.

Les dispositifs deviennent des enjeux de la concurrence institutionnelle. Ce sont des logiques différentes qui animent la concurrence active dans les dispositifs communs entre l'État et les conseils généraux.

Le placement indirect pour l'ANPE d'un chômeur de longue durée dans une structure de l'insertion par l'activité économique procure un résultat immédiat en terme de sortie des listes de l'ANPE. D'où la pression exercée par le service public de l'emploi, en particulier, la direction du travail et de la formation professionnelle et de l'ANPE sur ses structures pour imposer de préférence l'embauche du public dont ils ont la charge, allocataires de l'ASS et de l'API.

Les bénéficiaires du RMI ne sont plus tenus d'être inscrits à l'ANPE pour l'agrément dans l'insertion par l'activité économique afin de bénéficier d'un contrat d'avenir. Le statut de

rmiste, dès le premier jour, donne accès au contrat d'avenir dans ces structures d'insertion alors que le bénéficiaire de l'ASS est obligatoirement demandeur d'emploi. Ce qui signifie que le bénéficiaire du RMI non inscrit à l'ANPE, embauché dans une structure d'insertion, ne fait pas baisser les chiffres du chômage. D'où l'importance des pressions des services de l'État sur les structures afin qu'elles favorisent l'embauche de ses publics dans un souci de rééquilibrage.

Les objectifs des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement dans l'emploi, influent ainsi sur cette concurrence. La loi permet, bien que les contrats d'avenir soit réservés aux allocataires des minima sociaux, que les contrats d'accompagnement dans l'emploi soient utilisés, eux aussi, pour les allocataires des minima sociaux. Il est donc aisé pour l'ANPE de proposer un contrat d'accompagnement dans l'emploi à un bénéficiaire du RMI inscrit comme demandeur d'emploi afin qu'il rentre dans ses objectifs de placement sans intervention du conseil général qui a compétence sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et qui gère les contrats d'avenir.

Ces précisions sont très techniques, mais ce sont bien des techniciens qui mettent en oeuvre sur le département, l'application des textes au niveau des dispositifs. La complexité technique et le flou des textes permettent que cette concurrence s'exacerbe au détriment de l'insertion des personnes en cumul de difficultés pour lesquelles l'insertion durable devient secondaire. Le nombre compte plus que l'insertion. En effet, c'est donc le statut dans le cadre de cette concurrence qui permet l'entrée dans un dispositif ; ce ne sont plus les difficultés de la personne qui déterminent son insertion.

L'Insertion par l'Activité Economique est aussi un enjeu de pouvoir institutionnel. Depuis 2003, l'IAE est un enjeu de pouvoir pour les institutions : l'État et les conseils généraux, parce que c'est dans ce dispositif que sont concentrés, le public (RMI, ASS et chômeurs de longue durée), les contrats aidés (le contrat d'avenir), les finalités des politiques de l'emploi et d'insertion (le placement et l'insertion professionnelle durable), les transferts de charges (Qui paye quoi ?).

Ce microcosme concentre toutes les difficultés d'articulation entre les institutions auxquelles s'ajoutent les structures d'insertion qui restent méfiantes à leur égard. Le plan de Cohésion Sociale a-t-il modifié les objectifs de l'insertion par l'activité économique ? D'un outil d'insertion professionnelle, l'insertion par l'activité économique devient-elle un outil de placement ?

Les enjeux de pouvoir se concrétisent par l'instrumentalisation des structures de l'insertion par l'activité économique, par l'intermédiaire de contraintes sur les associations porteuses de l'insertion par l'activité économique et par la transformation des objectifs de l'insertion par l'activité économique.

Un ensemble de textes concrétise cette instrumentalisation : la circulaire n° 2005/41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et aux chantiers d'insertion précise la mise en place de l'instrumentalisation, la loi de 2005 du 18 janvier 2005 (de Programmation pour la Cohésion Sociale) reconnaît les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) (art L 322 -4-16-8 du code du travail) qui précise dans le préambule l'objectif de 20 % de retour à l'emploi à l'issue du parcours en ACI et exige la professionnalisation des ACI. Dans le domaine budgétaire, pour pallier le désengagement de l'État sur les contrats aidés en matière de transfert de charges, les recettes peuvent excéder 30 % mais peuvent atteindre 50 % après l'avis du Conseil Départemental à l'IAE. Le montant du financement de l'accompagnement des personnes en difficultés dans les structures d'insertion est modifié et limité à 15 000 € mais l'attribution de cette aide n'est pas systématique, elle repose sur l'appréciation du CDIAE piloté par la DDTEFP. Les objectifs de retour à l'emploi de 20 % concernent les emplois en C.D.I. et en C.D.D. de plus de six mois ; les formations qualifiantes ou diplômantes ne sont plus concernées !

La loi existe, elle est applicable. Comment va-t-elle être appliquée sur les départements ? Quel est le dialogue instauré avec les associations porteuses de chantier d'insertion et les institutions ? Les conflits entre les ateliers et les chantiers d'insertion et l'État en 2005 ont concerné presque tous les départements.

la FNARS, la fédération COORACE et les Chantiers-Ecoles alertent les pouvoirs publics le 22 février 2005 « *La cohésion sociale en panne* » (voir annexe 1 p 369) et le 7 juillet 2005 « *La loi de cohésion sociale génèrera-t-elle 70000 chômeurs supplémentaires ?* » (voir annexe 2 p 370). Ils dénoncent le coût trois fois plus élevé des contrats d'avenir qui met en péril les structures.

Les chantiers d'insertion marnais ont reçu un courrier de la DDTEFP en date du 28 octobre 2005 leur demandant un recrutement des salariés en insertion en fonction de quotas de statuts (15% en Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi et pour le reste, la moitié en contrats d'avenir d'Etat et l'autre en contrats d'avenir du conseil général) (voir annexe 3 p 371).

Ces chantiers d'insertion, par un collectif ont réagi en écrivant au Ministre et au Préfet en leur précisant tous les griefs dus à l'application du plan de cohésion sociale, et tout le mal qu'ils pensaient des quotas qu'ils refusaient unanimement de mettre en place dans les structures

(voir annexe 4 p 373). La même DDTEFP en date du 7 juin 2006 exige l'adhésion à une association pour bénéficier de la charte de qualité qui décide le financement et le renouvellement de la structure (voir annexe 5 p 376).
Enfin le D.L.A. (Développement Local d'Accompagnement) est promu afin de réaliser des diagnostics courts, voire des audits des ateliers et chantiers d'insertion (voir annexe 6 p 379). Le D.L.A. a pour objectif d'accompagner les associations dans la pérennisation de l'activité et des emplois, il est financé par la DDTEFP, la Caisse des Dépôts et de Consignations et par le Fonds Social Européen. Le D.L.A. propose un diagnostic, un plan de consolidation et/ou d'accompagnement.
Le plan de Cohésion Sociale a construit autour des structures de l'insertion par l'activité économique, sans concertation, une chape législative qui les enferme dans une insertion de placement s'ils veulent survivre, puisque l'État contrôle les financements, les objectifs, la professionnalisation interne, les audits et diagnostics, les quotas de publics...
Mais les conseils généraux se sont investis de plus en plus dans l'insertion par l'activité économique en faveur d'un public de bénéficiaires du RMI dont qu'ils ont la gestion. Ils cofinancent, souvent majoritairement les chantiers d'insertion et ne souhaitent pas abandonner le dispositif et leurs objectifs à l'État.

La confusion est d'autant plus grande que le rapport de l'I.G.F. et de l'I.G.A.S. de mai 2006 (HESPEL, DE NANTEUIL, DESMAZURES, LENOIR, SEYDOUX) préconise la séparation entre les ateliers d'insertion pour un public très éloigné de l'emploi gérés par les conseillers généraux et les chantiers d'insertion pour un public plus proche de l'emploi gérés par l'État.
Les structures auraient le choix mais les financements de l'État n'iraient qu'aux chantiers d'insertion qui seraient dirigés exclusivement vers l'emploi.
Les politiques de l'emploi et d'insertion dans le cadre de l'insertion par l'activité économique sont illisibles, confuses et en concurrence.

La concurrence entre les élus départementaux et les fonctionnaires de l'Etat se développe. Qui a plus de légitimité départementale : l'État, le gouvernement, par le biais des services de l'État, en particulier du service public de l'emploi, qui détiennent indirectement une légitimité électorale nationale ou les conseillers généraux élus de proximité, garant du RMI ?
La concurrence se joue aussi en ces termes dans les départements. La décentralisation du RMI de 2003, tout en clarifiant la responsabilité du Président du conseil général sur le pilotage du

RMI, n'en a pas moins laissé entrevoir les organismes qui pouvaient concourir à la mise en oeuvre de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, en particulier le service public de l'emploi. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, bien que précise en matière de compétences, a fixé aux deux institutions une double compétence sur les contrats aidés.

Les deux instances sont donc compétentes pour les mêmes publics et les mêmes dispositifs.

Dans les départements, les membres des instances représentent des politiques ; dans le cas des conseils généraux, en majorité en opposition avec la majorité législative, les élus n'ont pas forcément les mêmes objectifs ni les mêmes solutions en matière de politiques d'emploi et d'insertion.

Les temporalités sont aussi différentes entre l'État et les conseils généraux. La pression mensuelle médiatique des chiffres du chômage rythme les politiques de l'emploi. Ces chiffres sont analysés par tous les acteurs politico-socio-économiques, sans oublier l'opinion publique. Cette pression influe considérablement sur le comportement des responsables des politiques de l'emploi dans les départements. Pour les conseils généraux, la pression n'est pas de même nature. Le nombre de bénéficiaires du RMI ne leur sont pas encore imputables par l'opinion publique. En sera-t-il toujours ainsi, après quelques augmentations d'impôts locaux consacrées aux bénéficiaires du RMI si les compensations de transfert de charges de l'État deviennent insuffisantes ?

Mais les conseillers généraux, élus de proximité, sont connus de leurs concitoyens. Les bénéficiaires du RMI commencent à prendre en compte la notion de proximité des responsables du RMI et rencontrent, interrogent, interpellent de plus en plus souvent les conseillers généraux. Comment cette pression va-t-elle être gérée dans le temps ?

Les services de l'État sont soumis à une pression prégnante des chiffres du chômage, les élus départementaux à une pression naissante des bénéficiaires du RMI et des contribuables. Chacun a à coeur de défendre son bilan au détriment de l'autre, surtout s'il est négatif. Comme les résultats des politiques de l'emploi et d'insertion ne sont pas lisibles, la concurrence entre les élus et les fonctionnaires se réalise sur l'imputation des résultats, sur le fonctionnement des dispositifs.

Des instances se retrouvent en concurrence. La décentralisation du RMI en 2003 et le plan de cohésion sociale en 2005 ont modifié le paysage départemental en matière de politique de l'emploi et d'insertion. Les instances de l'État et des conseils généraux ont subi des réformes. Une nouvelle instance, « la maison de l'emploi » a été créée.

Avec la réforme du service public à l'emploi (cf. 3.1.3.1.), l'État a redéfini ses partenariats en participation sur les départements sous forme de plusieurs cercles.

La loi de cohésion sociale confirme la responsabilité de l'État en matière de politique de l'emploi en définissant le service public à l'emploi : le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi (art L 311-1 du code du travail).

EXERTIER & GRAMAIN (2006) décrivent une présidence à trois têtes dans les départements entre le préfet, chargé du thème de l'emploi, du président du conseil général, chargé de l'insertion et du président de la région, chargé de la formation.

Les équilibres des compétences se sont déplacés depuis la décentralisation de telle manière qu'ils remettent en question la légitimité des services de l'Etat déconcentrés à coordonner l'action politique des chômeurs.

FREYSSINET (2004) analyse les conditions de la gouvernance des politiques d'emploi en mettent l'accent sur, d'une part le foisonnement d'institutions et de dispositifs faiblement coordonnés entre le niveau de l'Etat avec le SPE qui réunit l'ANPE, l'AFPA, les collectivités territoriales avec le conseil général et la conseil régional, et les partenaires sociaux avec l'ASSEDIC, d'autre part, sur l'autonomie et le partenariat qui peuvent être contradictoires dans une approche de synergie, d'autre part encore, sur les pratiques d'externalisation du service public de l'emploi qui procèdent à la sous-traitance et à la concurrence, et enfin, l'auteur pose la question de la fin du monopôle du service public en faisant une différence entre le travail de placement pouvant être externalisé et le travail d'accompagnement individualisé qui doit être rester de la compétence publique. La concurrence entre opérateurs publics et privés reste pour l'auteur un danger majeur.

Au niveau local, par bassin d'emploi, l'équipe locale du Plan d'Action Locale, constituée des représentants des mêmes instances, applique les directives du service public de l'emploi. L'élargissement de la représentation des membres du service public à l'emploi ne retire en rien les compétences et les responsabilités du noyau dur. Le bureau du service public de l'emploi prend les décisions et informe les autres membres. Le partenariat et la collaboration dépendent essentiellement de l'histoire des relations départementales entre les responsables des différentes instances.

Les dysfonctionnements du service public de l'emploi étaient repérés dans le rapport MARIMBERT en 2004 qui soulignait les handicaps de l'organisation française : « *L'organisation très particulière du dispositif est source de déperdition d'énergie pour les agents du service public de l'emploi, de complications pour les demandeurs d'emploi et les entreprises* ». L'auteur poursuit en précisant les particularités du système par rapport à

l'étranger, des institutions d'assurance-chômage (UNEDIC) distinctes des institutions de placement (ANPE) sont gérées de manière paritaire par les partenaires sociaux, un organisme national relevant de la gestion publique voué à la formation qualifiante et à la réalisation d'actions de formation (AFPA), la répartition des mêmes services publics de l'appui à l'insertion et au reclassement professionnel entre un opérateur public (ANPE) le placement et des services du ministère de la direction du travail (DDTEFP), et la coexistence de cet opérateur avec d'autres institutions spécialisées (les missions locales et CAP Emploi pour les travailleurs handicapés).

La loi de décentralisation, la réforme du RMI, la loi de cohésion sociale n'ont pas pris en compte ce rapport et risquent d'aggraver ce constat, alors qu'elles sont présentées comme une réponse aux observations de ce rapport (CERC, 2005b, p 24).

Le rapport MERCIER (2005, p 17) précise que la loi de programmation de cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, instituant le contrat d'avenir, engendre des chevauchements, des compétences croisées concernant la gestion de ce nouveau contrat aidé entre les différentes institutions qui se partagent la gestion et la responsabilité. Cette loi crée les maisons de l'emploi, le décret 2005-259 du 22 mars 2005 fixe les modalités d'attribution de l'aide de l'État aux maisons de l'emploi.

Au niveau local, les missions des maisons de l'emploi sont d'améliorer l'ancrage territorial du service public à l'emploi, de contribuer à la coordination des actions de celui-ci, de recenser les ressources humaines et de prévoir les besoins locaux de main-d'oeuvre, de participer à la réalisation d'actions de formation et de reclassement, de participer à l'accueil, à l'orientation, à l'accompagnement et au suivi personnalisé des demandeurs d'emploi et enfin, d'aider à la création d'entreprises. La maison de l'emploi prendra la forme d'un groupement d'intérêt public qui associera obligatoirement l'État, l'ANPE, l'ASSEDIC, l'AFPA, l'APEC et au moins une collectivité territoriale.

Le pouvoir qui n'a pas réussi à réaliser la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC avant 2007 ce qui se fera en 2008, tente de le faire indirectement. La maison de l'emploi a pour mission d'articuler le fonctionnement entre ces deux instances sous la responsabilité du service public à l'emploi en impliquant un nouvel acteur : les municipalités ou leurs groupements. La maison de l'emploi, loin de simplifier le paysage du traitement du chômage, ajoute une épaisseur administrative supplémentaire sans régler ni réduire les dysfonctionnements repérés.

Ainsi, le CERC (2005b, p 30) précise que les maisons de l'emploi émanant de communes ou de structures intercommunales, devraient assurer localement une coordination des différents acteurs du service public pour l'emploi.

Ce dispositif semble mal appréhender les problèmes de gouvernance à plusieurs niveaux : la séparation entre le traitement des demandeurs d'emploi et les allocataires du RMI est accentuée, la répartition des responsabilités entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC risque d'engendrer des inégalités de traitement entre les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage et les autres qui ne le sont pas.

L'apparition d'un nouvel acteur que sont les maisons de l'emploi, chargées de coordonner sans pour autant disposer de délégation d'autorité, l'action d'opérateurs locaux ainsi que des services de l'emploi, liés par des directives et des objectifs définis régionalement et surtout nationalement, enfin l'apparition de la commune comme nouvel acteur de l'emploi ne semblent pas apporter de la clarté dans le paysage de la lutte contre le chômage local.

Ces réformes du service public de l'emploi montrent la volonté de reprise en main de l'état des instruments de sa politique de l'emploi au niveau départemental et local.

Un autre rapport de l'IGF et de l'IGAS (HESPEL et al., 2006, p 3) précise à nouveau la volonté de reprise en main des outils d'insertion modifiés en 2003 par la décentralisation. Le rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Action Sociale de mai 2006 précise aussi les faiblesses du pilotage du dispositif des ateliers et des chantiers d'insertion : l'offre est inégalement répartie par rapport aux minima sociaux, les acteurs étatiques paraissent faiblement efficaces, les financements et l'activité de ces structures dépendent de plus en plus des départements. La mission recommande une réforme substantielle du dispositif et des financements des ateliers et chantiers d'insertion : la consolidation de l'outil, l'adaptation des outils de financement « *Afin d'intervenir à bon escient avec le poids nécessaire dans le paysage façonné par les collectivités territoriales* » et l'organisation d'un parcours sécurisé et de retour à l'emploi mieux suivi par l'ANPE des publics prioritaires pour le service public à l'emploi. Ce rapport résume parfaitement les difficultés de l'État à reprendre en main la responsabilité des politiques de l'emploi et d'insertion dans les départements. Par son désengagement financier et le partage des compétences en matière d'emploi, l'Etat a réduit sa place dans le champ de l'insertion professionnelle, au profit des conseils généraux qui se sont plus particulièrement investis pour les bénéficiaires du RMI dans les dispositifs qui le permettaient. Deux ans après la décentralisation, l'État a des regrets « *La décentralisation autorise une territorialisation indispensable des politiques de l'emploi mais les outils de régulation actuels mis en place par l'État ne permettent pas dans ce contexte de plus en plus différencié d'intervenir à bon escient dans le paysage façonné par les collectivités territoriales*» (HESPEL, 2006, p 48).

L'État souhaite reprendre le pilotage et la responsabilité de l'application des politiques de l'emploi et d'insertion que la décentralisation a confiée aux conseils généraux. En attendant, avec les maisons de l'emploi, l'État tente de mieux articuler ses compétences au niveau local mais aussi de ne rien lâcher de ses prérogatives, mêmes passées, aux conseillers généraux.
La conséquence de ces enjeux de pouvoir se concrétise par une concurrence exacerbée entre les deux institutions qui se fait au détriment des personnes privées durablement d'emploi et des acteurs de l'insertion par l'activité économique.
Pendant la période des politiques actuelles, 2003-2008, les modifications qu'ont engendrées les diverses réformes : la décentralisation du RMI, la réforme du service public à l'emploi, le plan cohésion sociale ont transformé le champ des politiques de l'emploi et d'insertion départementale en une espace d'opposition franche entre les services de l'État et les conseils généraux.
Le grenelle de l'insertion en juin 2008 semble avoir pour objectif de réorganiser ce pouvoir perdu par l'Etat dans la décentralisation.

Nous avons pu mesurer l'ampleur de ces oppositions de conflits dans les caractéristiques mêmes les concepts et des théories de l'emploi et de l'insertion, dans les finalités des dispositifs communs vis-à-vis des publics concernés, dans les politiques qui sont devenues conflictuelles, et enfin, dans une concurrence exacerbée dans laquelle les institutions profitent du flou des réformes pour se concentrer sur leurs propres compétences dans une logique de concurrence institutionnelle.
Ces oppositions entre les services de l'État et les conseils généraux n'empêchent pas des convergences dans leur façon d'aborder certains aspects de ces politiques. Ces instances peuvent être opposées, mais avoir une même stratégie, une même approche de la façon de résoudre les problèmes, et en même temps, vouloir être seules à décider pour son public et jalouses de ses compétences.

3.3. LES CONVERGENCES ENTRE LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET D'INSERTION

La convergence définit l'action de tendre vers le même but et aborde, dans le cas présent, trois aspects relatifs aux politiques de l'emploi d'insertion. Une notion de déplacement de l'une vers l'autre, c'est-à-dire que, selon l'aspect étudié, ce sont les politiques de l'emploi qui vont vers les politiques d'insertion et vice versa ; une notion d'inégalité de niveaux, c'est à dire que le mouvement initié l'une vers l'autre, selon l'aspect étudié, n'est pas forcément arrivé à son terme à l'instant de son étude, le chemin parcouru entre les deux politiques n'est ni à égale distance, ni d'égale intensité ; une notion d'accentuation des politiques, c'est à dire que le mouvement de l'une vers l'autre peut très bien accentuer une direction déjà prise.
Les convergences des politiques de l'emploi et d'insertion étudiées concernent quatre domaines : l'emploi, rien que l'emploi et à tout prix, la responsabilité intrinsèque du sans emploi assisté sur sa situation, le repli strict de l'Etat et des conseils généraux sur leurs compétences et l'oubli des facteurs causaux extrinsèques aux sans emploi assistés sur le chômage, et en général sur leur situation de pauvreté.

3.3.1. Une convergence : l'emploi, rien que l'emploi et à tout prix

Après l'étude de la confusion des politiques de l'emploi et d'insertion dans les domaines du public et des textes, ce paragraphe met l'accent sur la finalité de ces politiques qui se concentrent sur l'emploi et uniquement sur l'emploi comme solution aux phénomènes de précarité, de pauvreté et d'exclusion, et à la disparition du chômage de longue durée. Qu'en est-il de cette finalité quand l'emploi manque ? Comment se construit cette finalité dans les politiques d'insertion ? L'emploi à tout prix doit-il être au prix de la pauvreté laborieuse ?
Le passage des politiques passives aux politiques actives s'est accentué, la société de plein emploi est toujours promue et promise, quelles sont les limites du tout emploi ? Et, jusqu'où aller dans la marchandisation des liens sociaux et familiaux, sont les aspects abordés.

3.3.1.1. Des politiques passives aux politiques actives

La période 2002-2008 se caractérise par l'accentuation des politiques dites « Actives », par la volonté de mettre en place l'activation des dépenses des politiques de l'emploi, et dans le même temps, de maintenir la flexibilité comme ajustement de ces politiques.

L'activation des dépenses s'est accentuée entre 2002 et 2008. Les politiques de l'emploi, en 2000, atteignent 3,5% du P.I.B. de la FRANCE, contre 5% en SUEDE et 0,5% aux U.S.A. (GAZIER, 2005, p 70). Les mesures passives correspondent aux indemnisations du chômage et à celles permettant de limiter le nombre de demandeurs d'emploi afin de compenser le manque d'emplois. Les mesures actives se caractérisent par un effet sur le placement, des subventions à l'embauche, des emplois publics, des formations pour les chômeurs afin de chercher à augmenter le nombre de demandeurs d'emplois qui cherchent un travail.

FREYSSINET (1994, p 92) décrit deux moyens d'action pour réduire les déséquilibres sur le marché du travail : le premier moyen d'action, dans le cadre des politiques dites « Passives », considère le niveau d'emplois comme une donnée et donc tente d'agir pour faire face à l'excédent de main d'œuvre disponible. Il s'agit aussi de jouer sur le niveau de l'emploi, à la marge, et dans ce cas, les variables dépendent de la macroéconomie, c'est-à-dire, des politiques actives. Dans le deuxième cas, le fonctionnement du marché du travail doit être régulé par l'intervention des institutions spécialisées.

Concernant les politiques passives, le niveau de l'emploi est déterminé par les conditions générales de l'activité économique. La position retenue consiste à gérer le déséquilibre, soit en rendant le marché du travail socialement acceptable grâce à l'indemnisation des chômeurs, soit en réduisant la population active. Les politiques actives visent à exercer un effet positif sur le niveau de l'emploi. Elles consistent à infléchir l'évolution des effectifs occupés par deux formes d'interventions : des subventions à l'emploi vers les entreprises et une politique de formation (FREYSSINET, 1994 p 101).

Le coût de la politique de l'emploi en 2004 était de 30,5Md'€ dont 16,3 représentant les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires et 14,4 pour les aides spécifiques du type aide à la formation et à la préretraite. Cette part baisse depuis cinq ans en continue : Il faut noter une forte diminution de -14% en euros constants en faveur des contrats aidés à 8,8Md'€.

Les contrats aidés pour le secteur non marchand reculent de 29% sur l'année 2004 à 3,9M d'€. Pour les publics en difficulté, les dispositifs CES (1Md'€), les CEC (1,2M d'€) et les CA et CIRMA (0,6M d'€) se réduisent (ROGUET, 2006). Les orientations vers l'activation des politiques passives et l'allègement du coût du travail caractérisent cette période. L'OCDE a repris la notion d'activation de dépenses qui est fondée sur un constat de « bon sens ». « *Il*

vaut mieux consacrer des ressources à aider des chômeurs à retrouver un travail qu'à lui fournir une allocation » (DARES 2003, p 23).

Deux solutions extérieures sont proposées :

L'indemnisation du chômage est analysée comme un facteur de désincitation à la reprise de l'emploi ; le traitement se concrétise par la réduction du niveau de l'indemnisation, de sa durée, le durcissement des critères d'éligibilité et des clauses d'exclusions. Cette logique est d'essence libérale car elle est centrée sur le rapport de l'individu au marché du travail.

La deuxième solution part du principe que l'indemnisation du chômage n'est pas fondamentalement remise en cause mais les dispositifs sont mis en œuvre afin d'inciter à la reprise de l'emploi par des aides à la recherche d'emploi, à la formation, mais aussi par des possibilités de cumul de l'allocation de chômage ou de l'allocation de solidarité avec une activité rémunérée. En parallèle, des dispositifs, afin de faciliter des publics plus éloignés de l'emploi, sont mis en place par les collectivités territoriales et dans les associations. Cette logique relève d'un régime social-démocrate universaliste où la politique est orientée vers le bien être des individus.

La convention d'assurance chômage conclue en janvier 2001 et reconduite en 2004, en ce qui concerne le PARE et le PAP marque une rupture qui jette les bases d'un nouveau régime fondé sur l'activation des dépenses passives. L'assurance-chômage intervient sur l'aide au retour à l'emploi et instaure une sorte de contractualisation imposée par la loi du 1er décembre 1988 relative au RMI qui s'est développé vers l'emploi (BORGETTO, 2004, p 57).

AUTES (2004b, p 3) montre comment le compromis des politiques sociales entre aides et actions sociales, en se libéralisant, fragilise ce dit compromis parce que la population prise en charge est de plus en plus importante.

Le premier élément de fragilisation concerne la « notion d'activation des dépenses » passives qui, même dans sa terminologie, entraine une volonté, une conviction de vouloir changer. Derrière la formulation politique se cache des jugements moraux : la paresse, l'irresponsabilité, le parasitisme social… L'activation des dépenses revient à dire qu'il faut une forte incitation pour que les pauvres fassent davantage d'efforts pour s'insérer dans la société.

La « Responsabilisation » est le corollaire de l'activation : « *Qui est contre le fait de rendre l'individu responsable* ? » s'interroge AUTES. La responsabilité n'a plus de limites, et l'individu devient responsable de sa pauvreté, de son chômage, de sa maladie…

La « contractualisation » devient l'outil de la responsabilisation. Les individus libres et responsables passent un contrat avec l'institution. Le contrat d'insertion du R.M.I. mais aussi

le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (le PARE) sont des formes de contractualisation, auquel s'ajoute le récent Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE 2006) avec son Service Mensuel Personnalisé (SMP).

Devant la persistance du chômage de masse et la croissance ralentie, l'activation rassemble une série de pratiques qui consiste à mettre la pression sur les chômeurs, les mobiliser et chercher à obtenir, plus ou moins en douceur, leurs adaptations aux nouvelles conditions du marché (GAZIER, 2005, p 77).

La flexibilité est un mode d'ajustement de la main d'œuvre. FREYSSINET (2002, p 4), dans les papiers du CERC souligne que le terme de « Flexibilité » est imprécis, incertain, et qu'il englobe un grand nombre d'indicateurs. Dans le sens restrictif, ce terme se rapproche de celui d'élasticité dans l'emploi et dans les salaires, mais dans le sens extensif, accroître la flexibilité peut consister à éliminer les entraves qui empêchent le marché du travail de fonctionner comme marché de concurrence pure et dure. Le flou de la notion laisse la place à des stratégies d'acteurs.

En août 2005, les politiques de l'emploi ont mis l'accent sur la flexibilité pour soutenir l'emploi privé en instaurant un nouveau contrat de travail plus flexible pour les Très Petites Entreprises (T.P.E.), le Contrat Nouvelle Embauche (C.N.E.) qui est réservé aux entreprises de moins de 20 salariés. Les modalités de licenciement sont simplifiées pendant les deux premières années puisque ni l'employeur, ni l'employé ne sont obligés de justifier la rupture de contrat ; après deux ans, le C.D.D. se transforme en C.D.I. (LEMOINE, 2005). Cette flexibilité est assortie de sécurités supplémentaires pour le salarié : une indemnité de 8% de sa rémunération brute, l'accès au chômage après quatre mois de travail au lieu de six dans un contrat classique. Sans attendre les effets du C.N.E., le Contrat Première Embauche (C.P.E.) est annoncé suscitant un tollé parmi les jeunes. Le C.P.E. avait les mêmes modalités que le C.N.E. mais au profit uniquement de jeunes de moins de 26 ans. Le C.P.E. a fait quasiment l'unanimité contre lui.

« *La réforme actuelle du droit du travail va dans le sens d'une forte individualisation du rapport à l'emploi et à la protection et, dans un contexte de chômage de masse, à une précarisation renforcée des conditions d'existence* » (SADIVAN, 2006).

Suite à de nombreuses manifestations de jeunes, le lendemain de sa promulgation, la décision de ne pas appliquer le C.P.E. a été prise par le Président de la République, Jacques CHIRAC.

La politique menée de 2003 à avril 2004 était d'inspiration libérale et a eu pour effet à court terme d'accélérer la progression du chômage (LEMOINE, 2005). Cette politique s'est traduite par l'assouplissement des 35 heures, l'allongement de la durée d'activité, la réorientation des contrats aidés vers le secteur marchand et des exonérations de charges. Le C.D.I. tend à être remis en cause.

L'activation des dépenses, l'individualisation de masse, la contractualisation ainsi que la flexibilité se déclinent dans une logique de promesse du plein emploi.

3.3.1.2. La logique d'une société de plein emploi

Que ce soit Lionel JOSPIN lors de la campagne présidentielle en 2002 ou Jean-Louis BORLOO dans son plan de Cohésion Sociale en 2005 ou Nicolas SARKOZY en 2007, la référence au plein emploi reste présente. Est-il impossible pour un homme politique ambitieux d'avouer qu'il n'y a pas de l'emploi pour tous ceux qui en veulent ? D'une part, et d'autre part, est-il raisonnable de dire que tout le monde peut et veut travailler dixit Martin HIRSCH président d'Emmaüs lors d'une Rencontre Régionale dont le thème était « L'économie sociale solidaire au service de l'emploi et des territoires » à Châlons en Champagne le 14 septembre 2006.

Comment les politiques de l'emploi et d'insertion, poursuivent cette confusion tant au niveau de l'État que des conseils généraux ?

Trois étapes sont proposées afin de montrer comment se structure cette logique de plein emploi pour tous : le retour de la centralité de la valeur travail, la vision d'une société de plein-emploi et le salariat à marche forcée.

Concernant, le retour de la centralité de la valeur travail, AUTES (2004a, p 288) précise que la préférence pour l'assistance, mise en place en 1958 par le régime national de l'indemnisation du chômage, est remplacée par une préférence au travail. L'ensemble de la classe politique et des professionnels du social quand ils disent « travail », entendent « emploi ». L'emploi est devenu le principal intégrateur social, davantage que lorsqu'il était abondant.

NOBLET (2005 p 25) indique que loin d'avoir été des marchepieds pour l'emploi ordinaire, les contrats aidés n'ont permis qu'à très peu un emploi durable à temps plein dans le secteur marchand.

Le travail est devenu le centre de toutes les politiques d'insertion. Concernant les politiques de l'emploi cela semble aller sous le sens. Mais les emplois proposés ne correspondent pas forcement aux attentes. L'emploi rare, précaire, sous rémunéré ne permet pas l'intégration sociale. Au contraire des expériences de périodes de travail précaire se succédant à des périodes de plus en plus longues de chômage, accentuent la précarité. Même en travaillant, certains ne parviennent pas à faire vivre leur famille.
Quelle est la valeur du travail si celui-ci ne suffit pas à faire vivre sa famille, si celui-ci enferme dans l'assistance ? Quelle est la valeur travail si celui-ci est financé par le contribuable dans le cadre de redistribution des charges sociales aux employeurs ou par le biais des contrats aidés ? Comment s'intégrer par le travail quand il manque ?

Une société de plein emploi est-elle encore réaliste ? Angel GURRIA, secrétaire général de l'OCDE (2006) donne ses solutions pour que la FRANCE atteigne le plein-emploi en s'inspirant des expériences étrangères : en réduisant les obstacles à l'embauche et à la création d'emplois par une modernisation du code du travail à l'inverse de la France qui, face aux incertitudes créées par des procédures de licenciement lourdes et complexes, incite les employeurs à embaucher souvent avec des contrats courts et temporaires qui accentuent la précarité, un meilleur ciblage de la prime pour l'emploi permettrait de soutenir les revenus des travailleurs peu qualifiés, tout en modérant l'évolution salariale, la mise en place des mécanismes efficaces de retour à l'emploi, fonctionnant selon une logique d'obligation. Les personnes s'engagent à rechercher activement un emploi, sous peine de s'exposer à des sanctions en cas d'efforts insuffisants.
En France, 62 % des personnes en âge de travailler sont pourvues d'emploi, un taux de 75 % est un objectif ambitieux mais il n'est pas irréaliste (GURRIA, 2006).Toutes les recettes du secrétaire général de l'OCDE sont déclinées depuis 2003 en France.
MARUANI (2002, p 132) précise que le plein-emploi commence par la détermination du taux de chômage. Le plein-emploi n'est pas l'éradication du chômage, mais son maintien au niveau le plus bas possible. A quoi correspond le niveau le plus bas possible ?

Trois façons permettent de calculer le taux de chômage: la première, le « N.A.I.R.U. » (Non Accelerating Inflation Rate Unemploy) ce que l'on peut traduire par : « le taux de chômage n'accélérant pas l'inflation », se caractérise par la volonté que la diminution du chômage ne conduise pas à des augmentations salariales susceptibles de relancer l'inflation, la seconde façon dite « la méthode de Maastricht » qui consiste à établir le niveau du chômage

compatible avec le plein-emploi en faisant la moyenne des trois meilleurs taux de chômage européen. Le taux de plein-emploi se situait en 2000 entre 2,8 % et 3,5 % et la troisième s'appuie sur la durée du chômage. BEVERIDGE a évalué le chômage de plein-emploi en fonction du taux de destruction des emplois et la durée de recherche de travail : le taux de plein-emploi commencerait à partir de 3,5 %.

MARUANI (2002, p 131) déclare qu'à vouloir s'accorder sur les seuils qui seraient tolérables économiquement, politiquement ou socialement, l'impasse est faite sur la réalité du chômage en insistant sur le chômage invisible. Entre le chômage officiel et le chômage de l'ombre, le taux en France en 2001, passe de 8,7 à 16 % parce que ces chiffres font l'impasse sur les frontières du chômage (CONCIALDI, 2001, p 45).

L'obsession du chiffre du taux de chômage risque de faire passer au second plan la question de la nature et de la qualité des emplois créés.

MARCHAND (2002, p 229) donne une définition plus précise du plein-emploi en prenant en compte la qualité à la fois en termes de sécurité économique, d'harmonisation entre la vie familiale et la vie professionnelle et d'engagement citoyen. Le plein-emploi ne doit pas se réaliser au mépris du sous-emploi. La volonté des politiques de l'emploi et d'insertion de mettre tous les chômeurs et les bénéficiaires du RMI en emploi salarié se heurte à la réalité du taux de chômage, à la qualité des emplois proposés et laisse croire que la raison unique du chômage réside dans les freins individuels à l'emploi. Comme cet Alpha de l'insertion est l'emploi, faisons en sorte que toute activité devienne un emploi salarié.

Le salariat à marche forcée est un objectif officieux des politiques de l'emploi et d'insertion. Dans le Plan de Cohésion Sociale (PCS 2005), il est fait référence à 500 000 emplois non pourvus, c'est-à-dire que les métiers « en tension » n'arrivent pas ou ont des difficultés à recruter. On peut citer : l'hôtellerie, la restauration, l'aide à la personne, le bâtiment, les travaux publics et d'autres métiers de santé et du social.

Les politiques de l'emploi et d'insertion en faveur des chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du RMI consistent à les orienter vers ces métiers en tension, solvabiliser ces emplois de proximité, faciliter l'accès au statut d'employeurs...

Le ministre de l'emploi du travail et de la cohésion sociale, Jean-Louis BORLOO a présenté en février 2005 un plan de développement des services à la personne qui programme la création de 500 000 emplois de 2004 à 2008 en trois programmes cadres : le premier programme consiste à accélérer le développement des grandes enseignes ; pour le deuxième programme, il s'agit de réorganiser l'administration de l'État en créant une Agence Nationale

des Services à la Personne et le troisième programme tend à adapter la réglementation pour dynamiser le développement de l'offre plurielle et de qualité.

Dans ce cadre, au 1er janvier 2006, le CESU (Chèque Emploi Service Universel) permet de rémunérer des services à la personne. Les entreprises sont incitées à cofinancer ce chèque grâce à un crédit impôt. Les particuliers employeurs bénéficient d'un allégement de charges patronales de sécurité sociale.

Avec ce plan, les particuliers deviennent des employeurs ; les entreprises peuvent faire bénéficier leurs employés du CESU ; les entreprises du secteur marchand peuvent investir ce marché dévolu précédemment aux associations.

Des personnes travaillent quelques heures pour plusieurs employeurs, sans aucune sécurité de l'emploi. Elles seront considérées comme des salariés avec des droits ouverts par un emploi salarié alors que cette forme d'emploi est très éloignée des représentations sociales d'un emploi salarié, c'est-à-dire, en CDI à temps plein dans une entreprise. L'étude de l'INSEE, déjà citée, concernant les salariés des particuliers employeurs, précise les salaires de ces « salariés » : les 10% qui ont le plus bas salaire annuel (141€) effectuent 18 heures de travail ; les 10% qui ont la chance d'effectuer le plus d'heures (1162) perçoivent 8782€ ; la moyenne se situe à un salaire de 1666€ pour 227 heures annuelles (MARBOT et al. 2008 p 2).

Sont-ils de réels salariés ? Accepterions-nous de tels emplois ? Tout en travaillant, ils restent des pauvres, sans pouvoir subvenir à leur besoin ni à ceux de leur famille. Ils restent dans l'assistance pour beaucoup d'entre eux. Ce problème semble pris en compte dans le cadre du Revenu de Solidarité Active (RSA) en expérimentation dans 34 départements en 2008. Il permettrait de lisser les sorties de droits connexes et ainsi inciter à la reprise d'emploi : à suivre.

CASTEL (1998, p 90) répond à la question de la création de nouvelles activités en s'interrogeant sur le sens « d'activité ». Pour lui, le travail était le principal fédérateur d'intégration dans la société salariale. Le chômage de masse semble montrer qu'il n'y a pas assez d'emplois salariés en CDI à temps plein pour tout le monde.

Mais si les « gisements d'emplois » ou les pluriactivités désignent les nouvelles formes d'emploi, il ne faudrait pas qu'il y ait régression des droits. Robert CASTEL considère qu'il y a un risque en termes de revenus, de protection sociale, de droits sociaux, de droit du travail sans oublier de conditions de travail. Il met en garde comme GORZ (1988) sur les formes de « *Néo-domesticité*» qui fleurissent. Elles font partie des outils des politiques de l'emploi afin

de salarier coûte que coûte les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI sur des métiers en tension.

MAURIN (2006, p 20) attire l'attention sur les nouvelles précarités et décrit des réalités sociologiques n'ayant plus beaucoup à voir avec les situations des années 70. La classe ouvrière puissante et organisée a cédé la place à un nouveau prolétariat de travaux invisibles et dispersés : employés de commerce, personnels de service directement aux particuliers, chauffeurs, manutentionnaires..., sans défense collective.

Le retour de la valeur travail, le plein-emploi toujours poursuivi et le salariat à marche forcée ont montré comment les politiques de l'emploi et d'insertion semblent tenter de faire croire aux personnes sans d'emploi assistés et en cumul de difficultés que notre société peut atteindre le plein-emploi à la condition qu'ils s'activent. Le plein-emploi est de leur responsabilité.

3.3.1.3. Les limites du tout-emploi

Les limites du tout emploi sont traitées sous trois aspects : l'instabilité de l'emploi, les employabilités et la remise en cause de l'insertion durable.

Quel emploi pour le tout-emploi ? Cette question peut prendre une autre forme : « *La précarité peut-elle être envisagée comme un nouveau passage obligé pour pouvoir accéder à un emploi stable, où annonce-t-elle plutôt une évolution qui nous conduit à un système d'emplois précaires généralisés ?* » (CASTEL, 1998, p 89).

A noter la création du Contrat Nouvelle Embauche (CNE) qui a été mis en place à partir d'août 2005 pour les entreprises et les associations comptant moins de 20 salariés. Pendant une période de 2 ans dite « période de consolidation », le CNE peut être rompu par les deux contractants sans justificatif particulier, ce qui posera des questions juridiques plus tard. Ce contrat permet aux entreprises de tester plus longtemps le salarié et de se prévenir d'une baisse d'activité (JUNOD, LAGARENNE, MINNI & BERNE, 2007). Même pour des contrats non aidés, la précarisation entre en jeu.

Les chiffres de l'enquête « Emploi » de l'INSEE 2006 notent que le chômage est à 9,8%, que les CDD et l'intérim ont progressé en passant de 13,3% à 13,6% en 2005, ce qui montre que l'emploi précaire poursuit sa progression.

En juillet 2007, le taux de chômage est de 8% alors que la fiabilité des chiffres officiels reste incertaine, voire contestée. Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie 1 a reculé de

0,2% sur 1 mois et de 9,7 % sur un an à 1958800. Par contre, le nombre des inscrits en catégories 4 (chômeurs en formation ou en maladie) et 5 (chômeurs en contrats aidés) a progressé passant de 263900 en mars 2005 à près de 400000 en juin 2007. Le transfert de chômeurs de la catégorie 1 aux autres catégories se poursuit de façon à baisser le nombre médiatiquement exposé. Les emplois auxquels accèdent les allocataires des minima sociaux ne leur permettent pas à tous de sortir de la pauvreté.

Pour les plus fragiles : les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I., le passage par l'emploi aidé ne garantit pas un retour durable à l'emploi. Ils alternent contrats aidés, périodes de chômage, de R.M.I., puis de reprise d'emploi à temps partiel. Le service à la personne et ceux qui ont plusieurs employeurs, totalisent 30% du temps partiel en 2007, selon la DARES (ULRICH et ZILBERMAN, 2007 p 6).

Y a-t-il des employabilités ? POTOCKI-MALICET (2006) précise que l'employabilité se situe au niveau individuel, mais aussi au niveau de l'entreprise.

L'employabilité individuelle représente les compétences nécessaires et suffisantes du salarié lui permettant à tout moment de retrouver un emploi à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise ; ce qui paraît correspondre à la situation des aspirants salariés que sont les demandeurs d'emploi.

L'employabilité au niveau de l'entreprise désigne aux yeux de l'employeur, l'attractivité d'un individu, ses possibilités d'intégration professionnelle. C'est bien la compétitivité que veut assurer l'entreprise dans l'évaluation de l'employabilité du salarié ou du futur salarié.

Pour POTOCKI-MALICET, le concept d'employabilité est le support des politiques de l'emploi afin d'élaborer les mesures de dynamisation personnelles ; c'est une notion collective qui fonde les politiques de l'emploi. Il est à noter que le concept d'employabilité en sociologie de l'entreprise est décrit dans son niveau collectif alors que, dans les politiques de l'emploi et des mesures qui leur sont attachées, l'employabilité est un concept construit sur le comportement individuel. Cela, non seulement peut paraître paradoxal, mais montre l'écart entre les deux approches d'un même concept qui sert de base à l'entrée des personnes sur le marché du travail.

Un troisième niveau de l'évaluation de l'employabilité paraît être essentiel et complémentaire, c'est l'employabilité évaluée au niveau de l'environnement économique du territoire. Un nouveau secteur d'activité progresse dans un territoire, et d’un coup un certain nombre de demandeurs d'emploi deviennent employable. A l'inverse, une usine de production dépose le bilan ou se délocalise, ce qui a pour conséquence de rendre inemployable un certain nombre

de salariés qui depuis des années donnait satisfaction à leur employeur. L'exemple du plan social d'AIRBUS présenté le 28 février 2007 est significatif : d'employables dans une industrie de haute technologie, les salaries qui mettront plus d'un an pour retrouver un emploi seront considérés comme inemployables et chômeurs volontaires, dans un département, la SOMME où AIRBUS est un important employeur.

Le curseur de l'employabilité se déplace d'une manière plus importante en raison de facteurs extrinsèques aux demandeurs d'emploi et aux allocataires des minima sociaux par le besoin de compétitivité des entreprises et par l'environnement spécifique d'un territoire, que par l'évaluation du comportement normatif des personnes dans le cadre d'entretiens entre eux, les conseillers ANPE et les référents R.M.I.. Les politiques de l'emploi et d'insertion devraient prendre en compte ces trois aspects de l'employabilité afin d'élaborer leurs mesures au lieu de s'acharner sur une approche limitée basée sur le comportement du demandeur d'emploi dans le cadre d'un échange avec une institution qui oublie l'environnement économique et les territoires comme ressources et comme sources d'informations.

L'insertion durable est remise en cause parce qu'elle n'est pas garantie quand le placement en emploi trop rapide devient la norme. Les personnes en cumul de difficultés et les chômeurs de longue durée ont besoin de retrouver progressivement une autonomie personnelle et professionnelle à un rythme permettant de réduire les difficultés et consolider les nouveaux acquis en fonction des exigences des emplois à prendre et à venir.

Chercher à placer les chômeurs de longue durée ou les bénéficiaires du RMI précipitamment ne leur permettra pas de résister à une nouvelle situation d'échec. Le placement à tout prix réduit effectivement le nombre de chômeurs immédiatement, mais aggrave les potentielles capacités d'insertion sociétale de la personne.

Le tout emploi ne doit pas remettre en cause toute la construction de l'insertion qui engendre un renforcement des liens personnels, familiaux et citoyens. La qualité de l'insertion, la qualité du retour à l'emploi, et surtout, la qualité de l'emploi proposé doivent être prises en compte dans le cadre d'une insertion durable. L'emploi ne doit-il pas, en premier lieu, permettre de subvenir aux besoins de sa famille ?

Le tout emploi revient à promouvoir le « N'importe quel emploi », non plus à des fins d'insertion sociétale et citoyenne, mais à des fins de placement immédiat électoraliste.

3.3.1.4. La marchandisation des liens sociaux et familiaux

Le rapport CAMDESSUS (2004, p 41) favorise comme stratégie gagnante pour l'emploi en FRANCE celle qui consiste à explorer au maximum les gisements d'emplois disponibles dans le secteur de l'aide à la personne.

LAVILLE (1999, p 163), concernant les services de proximité, estime que la création d'un nouveau marché doit s'appuyer sur une dynamique d'économie solidaire, c'est-à-dire, favoriser la qualité de la vie, de développement local et non uniquement le volet économique et marchand.

Il existe un choix politique fondamental dans les services relationnels entre une stratégie purement consumériste où les pouvoirs publics favorisent l'entrée des grandes entreprises dans ce champ d'activité et une stratégie où ces services sont mobilisés pour développer ou créer des institutions favorisant l'autonomie et la participation sociale.

C'est dans cette alternative de choix que doivent affronter les politiques publiques parce qu'il serait naïf de laisser se développer un marché dans les services à la personne pour ensuite se plaindre du délitement du lien social et du manque d'appétence pour le développement public, poursuit l'auteur.

Le 16 février 2005, Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et de la parité a présenté son plan de développement des services à la personne qui vise à créer 500000 emplois de 2005 à 2008, avec un double objectif : exploiter un gisement important de création d'emplois et améliorer la qualité de vie des français. D'une part, ce plan vise à l'amélioration du développement de grandes enseignes multi-services de référence, de façon à s'appuyer sur des grandes marques comme leader du développement économique par l'information au grand public. Le développement quantitatif est assuré par les enseignes qui ont une réputation à préserver, le développement social aussi car ces grandes enseignes doivent accélérer un processus de professionnalisation et d'élévation des rémunérations du secteur. D'autre part, le plan accorde au secteur une reconnaissance de l'Etat en créant une Agence Nationale de Développement de Services à la Personne dont la mission est la promotion du développement et de la qualité des services à la personne. Enfin, le plan souhaite assurer une offre plurielle en facilitant l'accès à tous à des services de qualité, d'une part en abaissant les charges des particuliers employeurs et des prestataires, et d'autre part, en créant le Chèque Emploi Service Universel (C.E.S.U.).

Depuis le 1er janvier 2006, le CESU peut être utilisé pour tous les services et permet à un particulier, soit de rémunérer et déclarer des salariés occupant des emplois dans les services à la personne, soit d'acquitter le montant de prestations de services. Le CESU permet de payer des organismes agréés, un salarié employé, une structure mandatée et la garde d'enfants hors domicile.

Les craintes de LAVILLE (1999) de voir les grandes enseignes récupérer l'aide à domicile, étaient avérées puisque cela a été le choix du ministre de marchandiser les liens sociaux et familiaux sans développement solidaire en favorisant l'emploi immédiat et précaire à tout prix, au lieu de préférer l'insertion durable.

Certains conseils généraux, dans le cadre de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (A.P.A.) qui permet le maintien à domicile de personnes plus ou moins dépendantes avec l'aide d'un personnel, s'emparent du C.E.S.U. afin de rémunérer les aides à domicile, relate Le Journal de l'Action sociale d'octobre 2006 sous le titre : « *Le chèque pour tout et pour tous est disponible* ».

Le premier obstacle au bon fonctionnement du plan se situe au niveau de l'agrément de la structure qui doit être délivré par la DDTEFP à des organismes sans expérience qui viennent juste de se positionner sur ce secteur. Le deuxième obstacle est posé par le manque de clarté de ces organismes qui ont obtenu les appels d'offre sans être reconnus du secteur. Le troisième, qui est plus intéressant dans le cadre de cette étude, est le questionnement sur les emplois nouveaux offerts aux demandeurs d'emploi.

Le fait qu'un certain nombre de salariés du secteur sont contraints de multiplier les employeurs et d'articuler leur situation d'emploi direct avec des emplois via un mandataire par exemple, induit des situations complexes où les droits, les statuts et les conventions collectives de travail varient pour une activité identique. Les opérateurs sont généralement mono-service ce qui implique des emplois à temps partiel que les salariés tentent de compléter par ailleurs. La personne peut être en même temps employée par un particulier employeur et par un opérateur.

Les emplois offerts dans les métiers de service à la personne sont majoritairement à temps partiel et nécessitent des déplacements fréquents avec des plages horaires décalées.

GORZ (1988) parle de « Néo domesticité», le terme de « Prolétariat de service » est aussi utilisé. Les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI, qui n'ont pas travaillé depuis des années, qui n'ont pour certains, jamais eu de contrat de travail, semblent très peu adaptés à ce type d'emplois qui ne permettent pas de construire une identité professionnelle.

Penser résoudre les difficultés d'emploi et de liens sociaux pour les personnes en cumul de difficultés par des emplois à temps partiel avec des entreprises dans lesquelles une organisation de travail, une autonomie complète, une attitude professionnelle confirmée sont exigées, semble utopique et, les laisse dans la pauvreté. Ceci correspond à la marchandisation des liens sociaux et familiaux par des formes d'emplois précaires !

L'insertion semble de plus en plus ne devoir être que professionnelle, et seule la dimension de l'emploi permet d'envisager les sorties des dispositifs, ce qui est certainement le cas si on attribut à l'insertion l'ambition de régler le problème du chômage en FRANCE. Mais souvent ce ne sont pas les personnes qui sont éloignées de l'emploi mais, plutôt l'emploi qui s'est éloigné d'elles. C'est à dire que les exigences des emplois vacants ne correspondent pas obligatoirement aux capacités des non employés en mal d'emploi.
L'insertion sacrifie à la solution de bon sens la plus simpliste : « *Les rmistes, il faut les mettre au travail* », certes, mais quel travail ? Privilégier l'unidimensionnalité dans l'insertion, c'est renier les fondements de l'origine des politiques d'insertion. Ainsi, les politiques d'insertion convergent vers les politiques de l'emploi dans leur orientation du tout emploi à tout prix, mais à quel prix social.

3.3.2. Une convergence : la responsabilité intrinsèque du sans emploi assisté

La logique de responsabilisation intrinsèque de l'inemployable en cumul de difficultés dans les politiques de l'emploi et de l'insertion, se construit dans le cadre de la théorie du chômage volontaire, d'un accompagnement individualisé et contractualisé de masse, d'une logique de nettoyage des listes par le contrôle et la sanction des chômeurs de longue durée et des Rmistes, de l'incitation à la reprise d'emploi et de la responsabilité du sans emploi assisté en insertion.

3.3.2.1. La théorie du chômage volontaire

Les personnes privées d'emploi d'une façon durable : les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I. en particulier, sont soupçonnés, voire accusées d'être des chômeurs volontaires, et ainsi, d'être responsables de leur situation.
La théorie du chômage volontaire précise que ce sont les choix individuels du demandeur d'emploi qui produisent la durée du chômage. Ces choix se situent entre le coût de la reprise

de l'emploi et le bénéfice à en tirer pour le demandeur d'emploi. Cette thèse libérale est le résultat d'un calcul rationnel entre l'offreur de travail et la désincitation au travail.

« *Dans la conception libérale du marché du travail, meilleure est l'indemnisation du chômage et plus forte est la tendance du demandeur d'emploi à prolonger la durée de son chômage. Le durcissement du régime d'indemnisation serait un instrument pour faire disparaître les chômeurs volontaires ou les faux chômeurs* » (FREYSSINET, 1994, p 96). L'auteur s'interroge sur la pertinence de la réduction de l'indemnité du chômage comme moyen de sa disparition. Pousser à l'extrême, il suffirait de ne plus indemniser le chômage pour retrouver le plein emploi.

« *Dans l'ordre des fléaux qui s'abattent sur l'ordre « naturel » du marché économique, empêchant l'espoir de son œuvre « naturelle » de plein emploi, viennent se placer les différentes mesures sociales qui produisent, selon les économistes, une désinsertion au travail* » (CORDONNIER, 2000/2006, p 68).

L'ensemble de ces mesures peut être identifié comme un « *salaire du chômage* » ce qui n'incite pas à la reprise d'emploi et constituerait un chômage volontaire. Les tenants de cette doctrine œuvrent pour que l'effet obtenu soit la baisse du salaire courant entraînant la chute du salaire de réservation, ce qui consiste à activer une concurrence entre salariés ou demandeurs d'emploi

Le principe de la prime pour l'emploi s'inspire de cette théorie. Les sans emploi perçoivent des aides qui disparaissent en fonction de l'augmentation de leurs revenus, ce qui réduit l'attractivité à la reprise de l'activité (PERIVIER, 2005, p 1160). Cette approche met en cause l'offre de travail plutôt que la demande. Le chômage aurait donc une composante volontaire suffisamment importante pour que l'on tente de la résorber en stimulant l'offre de travail.

Didier DEMAZIERE (1992, p 48-55) présente le processus d'émergence du chômage de longue durée, considéré comme « faux » chômage par deux constantes de principes normatifs, d'une part la codification du chômage s'est constituée contre l'instabilité du travail et des travailleurs ; ce qui définit le chômage comme involontaire et le chômeur comme un individu sans emploi qui veut et recherche un emploi, et d'autre part, le chômage comme un état transitoire.

Ainsi la pauvreté apparaît comme une catégorie symétrique du chômage : un état de non-emploi a des causes individuelles de déviance par rapport au travail qui est lié à une durée.

Entre ces deux pôles, chômage et pauvreté, et tant que l'allongement de la privation de l'emploi est expliquée par des logiques individuelles de refus de travailler, la catégorie de chômeurs de longue durée est contradictoire à celle du chômage. Ils deviennent des faux chômeurs.

Henri STRERDYNIAK de l'O.F.C.E. (2006, p 6) explique que, traditionnellement la société garantissait aux travailleurs un revenu minimum : le SMIC et des prestations sociales. Le développement du chômage de masse et les phénomènes d'exclusion ont rendu nécessaire de garantir aux sans-emploi un revenu minimum.

Alors que la faiblesse de l'écart entre le revenu minimum des sans-emploi et le revenu minimum des salariés était considérée naguère comme une preuve de la bonne qualité du filet de protection sociale, de nombreux analystes attribuent maintenant une lourde responsabilité dans le développement de l'exclusion, lui reprochant de créer des trappes à inactivité. Les travailleurs peu qualifiés sont peu incités à reprendre un emploi en raison de la faiblesse des gains à la prise d'emploi.

Certains doutent même de leur volonté à travailler. Une enquête en 2005, sous forme de testing du Fonds de la Couverture Maladie Universelle, diffuse des chiffres alarmants de refus de soigner les bénéficiaires de la CMU et donne le sentiment de ces médecins « *De nombreux médecins spécialistes refusent les bénéficiaires de la CMU* »…«*Le patient est perçu comme une personne qui ne travaille pas, qui abuse du système de protection sociale* ».

D'une part, les chômeurs qui ne retrouvent pas un emploi rapidement deviennent des faux chômeurs avec une connotation négative qu'engendrent de tels termes, d'autre part, l'exclusion se crée par le reversement du RMI à ceux qui ne travaillent pas : le rapport cité plus haut explique que le RMI engendre le chômage, et enfin, certains médecins spécialistes ne veulent plus soigner ceux qui ne travaillent pas !

La théorie du chômage volontaire des sans-emploi assistés s'insinue dans toutes les couches de la société française.

Les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI seraient donc des chômeurs volontaires ; le chômage français se réduit à la rationalité des sans emploi assistés qui préféreraient ne pas perdre leurs acquis et leur gain de l'assistance de peur de ne pas y trouver leur compte en retournant un travail. Les facteurs endogènes aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du RMI expliqueraient donc les raisons du chômage sans que des facteurs macro-économiques influent sur l'environnement de l'emploi. Ces personnes en cumul de

difficultés seraient en quelque sorte des nantis de l'exclusion et aspireraient à devenir une sorte de fonctionnaire de l'assistance, fonctionnaire du RMI.
Le tout emploi des politiques de l'emploi et d'insertion en axant ses interventions sur l'individu renforce la validation de la théorie du chômage volontaire. L'Etat et les conseils généraux se rejoignent sur cette orientation, ce qui pour les politiques d'insertion modifie, même inverse, les responsabilités de l'exclu sur sa situation. Les raisons de l'exclusion étaient sociétales, la responsabilité était collective ; pour le sans d'emploi assisté : l'inemployable en insertion, il semble que les raisons soient devenues endogènes et la responsabilité personnelle.

Les politiques de l'emploi et d'insertion convergent dans leur appréhension des raisons du chômage, et des méthodes pour réduire celui-ci. Dans une telle logique il est clair que, d'un côté, l'insertion par l'emploi salarié doit être favorisée, et que d'un autre côté, le contrôle des sans-emploi doit être renforcé par un accompagnement individuel contractualisé.

3.3.2.2. Un accompagnement individualisé et contractualisé de masse

Puisque les politiques de l'emploi et d'insertion convergent dans l'approche des responsabilités de la situation des personnes en cumul de difficultés, elles se sont accordées sur le traitement, à savoir, l'accompagnement individuel et la contractualisation de masse.
L'Etat et les conseils généraux, gestionnaires des politiques de l'emploi et d'insertion, convergent aussi dans leur approche de l'individualisation du traitement des difficultés d'emploi et d'insertion. Mais cette individualisation, au regard de la progression du nombre des chômeurs et de pauvres, est appréhendée en terme de masse. La personne n'est pas concernée pour elle-même dans ce traitement, mais en tant qu'unité d'un groupe, d'une catégorie, d'un statut. Ce n'est pas la personne qui est suivie, même si dans la terminologie le mot « personnalisé » est utilisé, mais le chômeur de longue durée, le rmiste, l'allocataire de l'A.S.S., parce que le traitement dépendra des droits attachés aux statuts et non plus aux difficultés d'insertion de la personne.
La convergence d'approche de ces politiques de l'emploi et d'insertion se réalise autour d'une logique de contractualisation et d'un accompagnement de masse « individualisé ». L'accompagnement individuel ne peut être que de masse. Ces deux termes contradictoires, « Individualisation » et « Masse », s'unissent dans la promesse du social moderne.
Jean BAUDRILLARD (1982, 11,12) disait : « *La masse est sans attribut, sans prédicat, sans qualité, sans référence. C'est là sa définition ou son indéfinition radicale. Elle n'a pas de*

réalité sociologique, n'a rien à voir avec la population réelle, aucun corps, aucun agrégat social spécifique ». « *La masse est ce qui reste quand on a tout oublié du social*».

Par ailleurs, l'individu n'est pas non plus une personne considérée par sa citoyenneté, mais seulement par son statut, en particulier son statut d'assisté. L'individu fait partie du groupe auquel se rattachent des lois, des procédures, des instances et auquel il est demandé un comportement précis. La liberté de cet individu n'existe que dans le cadre de son statut. Hors limite de son statut, il le perd, soit volontairement, soit malgré lui. C'est dans ce cadre que l'accompagnement individualisé de masse s'effectue.

DEBAUCHE & JUGNOT (2005), dans une étude intitulée « *Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : un accompagnement individualisé de masse* », décrit les limites d'un tel accompagnement. Le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (P.P.A.E.) mis en application en 2006 par l'A.N.P.E. et les ASSEDIC, utilise un profilage pour évaluer lors du premier entretien du demandeur d'emploi, les risques de chômage de longue durée. Seulement 3 types de parcours sont déterminés par rapport à la privation d'emploi (les 3 autres se basent sur le projet et sur le statut du demandeur d'emploi). Dans ce cas, l'individualisation paraît succincte, l'individu sans d'emploi doit uniquement rentrer dans trois cases.

En ce qui concerne le contenu du contrat d'insertion, la catégorisation s'effectue a postériori sur quatre difficultés présumées et négociées entre le référent R.M.I. et le bénéficiaire du R.M.I. : la santé, le logement, l'insertion sociale et l'insertion professionnelle. Les individus sont classés dans un de ces 4 items afin de leur proposer ou de leur « imposer » une offre d'insertion adaptée. L'accompagnement individualisé de masse est un outil de sélection, de normalisation, d'analyse du comportement. Les identités négociées du chômeur de longue durée avec l'agent de l'A.N.P.E. sont réalisées d'une façon subjective.

De la même façon, le rmiste dans la négociation de son contrat d'insertion avec le référent R.M.I. est évalué en fonction de l'offre d'insertion existante et disponible. Le référent R.M.I. ne peut offrir comme perspectives d'insertion que ce que le conseil général a décidé et formalisé dans le Plan Départemental d'insertion (P.D.I.). L'offre d'insertion est prédéterminée et politique. Le référent R.M.I. présente devant la commission ad hoc le contrat d'insertion qui doit être validé, selon la norme du département. C’est donc bien le positionnement sur l’offre d’insertion qui catégorise a postériori les bénéficiaires du R.M.I..

Le référent R.M.I, fort de l'expérience de ce genre de réunions, s'autocensure sachant que s'il dévie de la ligne officielle, le contrat d'insertion ne sera pas validé, même si le projet d'insertion est plus pertinent. Dans ces instances chaque participant joue son rôle mais la

décision depuis 2004, revient exclusivement au représentant du Président du conseil général qui est garant de la ligne officielle (ASTIER, 1992/1997).

La DARES de juillet 2005 (DEBAUCHE & JUGNOT, 2005) fait le bilan de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Depuis juillet 2001, le Projet d'Action personnalisé (P.A.P.) a considérablement réformé l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec pour objectif d'accélérer le retour à l'emploi et de prévenir le chômage de longue durée. Tous les demandeurs d'emploi bénéficient d'un entretien individualisé dès l'inscription, puis d'un suivi tous les 6 mois : plus de 20 millions d'entretiens de 2002 à 2004. Lors de l'entretien synthétique du premier mois, 43% des chômeurs sont laissés libres de leur recherche, 44% reçoivent un appui individualisé et 13% un accompagnement renforcé.
DEBAUCHE & JUGNOT (2005) constate que l'ensemble du système repose sur la capacité de l'agent de l'A.N.P.E. à bien déterminer le risque de chômage de longue durée. Mais ce risque est mal perçu puisque la moitié des chômeurs jugés suffisamment autonomes pour ne pas bénéficier d'un accompagnement ne sont pas sortis du chômage après un an. La subjectivité de la négociation entre l'agent et le demandeur d'emploi est mise en cause car la qualité du diagnostic initial qui est un enjeu important.
Les mêmes auteurs (DEBAUCHE & JUGNOT) en 2007 ont proposé une évaluation actualisée. Il « semble » d'une part, que les aides à la recherche d'emploi ont favorisé le retour des chômeurs à l'emploi, et d'autre part, que les bilans d'orientation approfondie ont réduit le risque de retour au chômage, une fois l'emploi trouvé, mais ce qui est plus concret, c'est la vitesse de sortie du chômage qui a ralenti ainsi que la proportion de demandeurs d'emploi sortie durablement qui a reculé en passant de 60% en moyenne à 54% en 2002.
Le problème de l'évaluation des effets propres au dispositif est mis en évidence entre la conjoncture qui se dégrade et des mesures nouvelles pour sortir plus rapidement les demandeurs d'emploi des listes ANPE.

En 2006, le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (P.P.A.E.) s'est substitué au P.A.P.. Le P.P.A.E. définit, dans le cadre du parcours adapté à la situation du demandeur d'emploi, les mesures d'accompagnement personnalisées qui doivent permettre d'accélérer son retour à l'emploi. Le projet personnalisé d'accès à l'emploi est communiqué à l'ASSEDIC afin de vérifier les conditions d'exécution du projet. Le suivi du parcours du demandeur d'emploi par l'ASSEDIC s'effectue au moyen d'un Dossier Unique du Demandeur d''Emploi (D.U.D.E.) mis à jour quotidiennement par l'A.N.P.E.. Le P.P.A.E. détermine pour chaque demandeur

d'emploi, les types d'emploi qui lui correspondent, les emplois qu'il souhaite exercer et les prestations ou formations qui lui sont nécessaires pour accéder à un emploi conforme à ce projet.
Depuis juin 2006, un profilage est réalisé par l'ASSEDIC lors de l'inscription afin d'évaluer les risques de chômage de longue durée.
Un Service Mensuel Personnalisé (S.M.P.) a été mis en place par l'A.N.P.E. depuis le 1er janvier 2006. Il débute au 4ème mois de chômage pour les nouveaux demandeurs d'emploi ; un conseiller référent leur est attribué.

Les pratiques des politiques de l'emploi et d'insertion deviennent similaires : suivi individualisé réalisé par un référent identifié et contractualisation : la contractualisation consistant dans l'obligation de présence tous les mois sous peine de radiation et de suspension de l'indemnisation.

La contractualisation est aussi de masse. Les politiques de l'emploi, dans ce cas, se sont déplacées vers les politiques d'insertion parce que dès 1988 la création du R.M.I. avait prévu la contractualisation, alors qu'il a fallu attendre 2001, en ce qui concerne les politiques de l'emploi.

A l'origine, les politiques de contractualisation, en particulier, concernant le R.M.I. et le droit à l'insertion, impliquaient la réciprocité de l'engagement. Même si l'égalité des statuts des signataires est de niveaux inégaux, entre le Président du conseil général et le bénéficiaire du R.M.I., le contrat d'insertion engage, d'une part le bénéficiaire du R.M.I. à se situer dans une démarche d'insertion, c'est-à-dire, dans une normalisation du comportement, et d'autre part, la collectivité territoriale à proposer une offre d'insertion adaptée.
Le fait qu'uniquement la moitié des bénéficiaires du R.M.I. n'ait pas de contrat d'insertion, indique que la collectivité a mis en place ni un droit réel à l'insertion, ni les moyens impliquant la collectivité, et d'autre part, que la moitié des bénéficiaires perçoivent un revenu d'existence parce qu'ils perçoivent le R.M.I. sans contrepartie d'insertion.
En réalité, le contrat d'insertion devient un contrat unilatéral puisque seules des sanctions contre les bénéficiaires du R.M.I. sont prononcées. Les conseils généraux qui n'ont pas mis en place les moyens du droit à l'insertion pour tous les bénéficiaires du R.M.I. ne sont pas sanctionnés. La contractualisation est devenue un moyen de contrôle du comportement des bénéficiaires du R.M.I. suivis.

En ce qui concerne la contractualisation des démarches de recherches d'emploi, pour conserver le statut de demandeur d'emploi pour les chômeurs de longue durée considérés comme faux chômeurs, le principe est identique.
Le contrat d'accompagnement ou la signature des conclusions du premier entretien rappelant les droits et les devoirs du demandeur d'emploi vont dans le même sens. Le demandeur d'emploi peut être sanctionné, plus souvent récemment, s'il ne se comporte pas dans une recherche d'emploi active, mais a-t-on eu vent que l'A.N.P.E. ou le ASSEDIC aient été sanctionnées pour n'avoir pas proposé ou trouvé un emploi à un demandeur d'emploi très actif, très motivé, très impliqué dans sa recherche ? Il semble que l'orientation des politiques de l'emploi et d'insertion, depuis 1998 avec la loi de lutte contre les exclusions, a évolué de l'accession aux droits des exclus à l'accession aux devoirs des sans emploi assistés.

PAUGAM (2002, p XXXI) précise que l'action sociale reste bureaucratique puisque de plus en plus de personnes sont refoulées du marché de l'emploi et viennent grossir le nombre des assistés. L'action sociale doit assurer un système d'accompagnement individualisé à plus d'un million de bénéficiaires du R.M.I. : en décembre 2006, 1 255 500 (CAZAIN, DONNE, HENNION & NAUZE-FICHET, 2007) et 1158000 en décembre 2007 (CAZAIN et al. 2008).
Dans cet environnement administratif jugé très lourd, l'accompagnement social et le suivi des allocataires restent souvent lacunaires. De nombreux allocataires sont présents dans le dispositif depuis des années sans avoir ni rencontré de référent social, ni avoir conclu de contrat d'insertion.
Pour CASTEL (2003, p 71), le contrat d'insertion R.M.I., bien qu'original et séduisant, puisqu'il appelle à la participation de l'allocataire qui devra être accompagné et aidé pour réaliser le projet contenu dans le contrat d'insertion, n'en a pas moins des limites. Ces intentions respectables sous-estiment les difficultés et souvent l'irréalisme qu'il y a à appeler aux ressources d'individus qui justement en manquent. La contractualisation est une des convergences des politiques de l'emploi et d'insertion, même si elle a montré ses limites en termes d'égalité des statuts de signataires et en termes de ressources à mobiliser, elle reste un moyen afin de mobilisation des personnes en difficulté.

Depuis 2006, lors du premier entretien, le demandeur d'emploi, dans le cadre du service mensuel personnalisé, signe un document « Droits et devoirs » qui l'informe qu'il sera rencontré tous les mois à partir du 4ème mois sous peine de sanction. Ce document qui n’est pas à proprement parler d’un contrat mais ce document d’information, est signé pas le

demandeur d'emploi afin de confirmer les risques qu'il prend s'il ne respecte pas les devoirs cités dans le document.

La contractualisation n'est pas nouvelle dans les pratiques de l'A.N.P.E. ; dès 2001, le contrat d'accompagnement était proposé aux demandeurs d'emploi. C'est dans ce cas que l'activation des dépenses passives mais surtout l'activation des demandeurs d'emploi prend du sens en se rapprochant de ce qui existe depuis l'origine du R.M.I..

Mais le contrat « Droits et devoirs » reste encore en deçà du contrat d'insertion R.M.I. qui est validé par la signature du président du conseil général dans les instances ad hoc.

Cette officialisation et le poids législatif procurent plus de crédit au contrat d'insertion RMI par rapport à celui proposé par l'A.N.P.E. et l'ASSEDIC mais la pression devient de plus en plus prégnante.

Au terme de la loi du 1er décembre 1988 instituant le R.M.I., toute personne ayant obtenu l'allocation devra s'engager dans une démarche d'insertion dynamique dans les 3 mois en participant à des actions nécessaires à son insertion sociale et professionnelle.

ZOYEN (2001) précise que, 43% des allocataires du R.M.I. au 31 décembre 1996 déclarent avoir signé un contrat d'insertion alors qu'il est obligatoire.

LAZAROVA (2005, p 30-32) dans La Gazette des Maires signe un article intitulé « *R.M.I. : Mieux utiliser le contrat d'insertion* », en citant le chiffre de 50% du taux national de contractualisation, insiste sur les inégalités territoriales quant au taux de contrat, la pauvreté des contenus, la surcharge de travail des services départementaux due à l'aggravation de la pauvreté et de la précarité. PLA (2007) précise qu'ils sont 44% à avoir un contrat d'insertion validé en 2006. Les services départementaux sont en premières lignes pour comprendre le décalage entre la loi et la réalité de la contractualisation.

La massification de la contractualisation oblige à réduire le temps d'accompagnement pour favoriser celui des tâches administratives. La priorité devient le contrat en tant que forme par rapport au contenu en tant que fond. L'insertion disparaît derrière la gestion administrative des contrats d'insertion. L'A.N.P.E. utilise ces pratiques depuis 2001 et les renforcent depuis 2006.

3.3.2.3. Une logique de nettoyage de listes par le contrôle et la sanction

Les politiques de l'emploi et d'insertion ont mis en place dans les départements le contrôle de chômeurs et des minima sociaux pour répondre à la logique du chômage volontaire. Elles comptent, par ces dispositifs, contrôler le comportement des bénéficiaires

d'allocations, dans leur façon d'activer leur recherche d'emploi ou de se positionner dans une démarche d'insertion. L'État et les conseils généraux convergent dans cette volonté de contrôler leur public de compétences.

Le décret n°2005-915 du 2 août 2005, précise les modalités de contrôle des demandeurs d'emploi. Le travailleur privé d'emploi est tenu, s'il veut conserver le bénéfice de son inscription sur les listes de demandeurs d'emploi, et le cas échéant, le service des prestations du régime d'assurance-chômage ou de solidarité, de rechercher activement un emploi.

À défaut le demandeur d'emploi s'expose à des sanctions qui peuvent prendre la forme, selon les cas, de la radiation de la liste de l'ANPE, de la suspension du revenu de remplacement ou de la réduction de son montant.

Les manquements sont classés en trois catégories : l'insuffisance d'actes positifs et répétés de la recherche d'emploi et au refus, sauf motif légitime, d'accepter un emploi, un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, une formation, une action d'insertion ou un contrat aidé ; le refus de répondre aux convocations des services et de se soumettre à une visite médicale d'aptitude au travail, et enfin les déclarations incomplètes et mensongères.

La radiation de la liste des demandeurs d'emploi est prononcée par le délégué départemental ; la réduction ou la suspension des droits à prestations est décidée par le préfet du département.

L'État s'est donc armé pour faire face aux fraudes et aux manquements comportementaux que le service mensuel personnalisé, installé en 2006 par les ASSEDIC et l'ANPE, ne manquera pas d'alimenter. Un document DARES et ANPE de mars 2008, indique qu'en janvier 2008, 130 536 demandeurs d'emploi ont été sortis des listes ANPE pour absence à contrôle et que 39 016 ont été radiés administrativement.

Les conseils généraux, pour leur part, ont obtenu par la loi 2006-339 du 23 mars 2006, avec une application au 1er octobre 2006, dans le cadre de la loi pour le retour à l'emploi des minima sociaux, des dispositions concernant la fraude aux minima sociaux et aux allocations de chômage. Cette loi harmonise les sanctions pénales applicables en cas de fraude au R.M.I., à l'A.P.I. et aux allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi : une amende administrative est instituée. Le fait de bénéficier ou de tenter de bénéficier frauduleusement du R.M.I., de l'A.P.I. ou de la prime mensuelle forfaitaire est passible d'une amande de 4000€ qui peut être doublée en cas de récidive. Si cette fraude constitue une escroquerie, au sens du code pénal, l'amende peut s'élever à 375 000€ et à 5 ans d'emprisonnement (CASF art L 524-6).

La loi de finance de la sécurité sociale pour 2006 a prévu la possibilité pour les directeurs de caisses de sécurité sociale de pouvoir sanctionner par des pénalités administratives d'un

montant de 5178€, doublées en cas de récidive, les cas de déclarations volontairement inexactes ou incomplètes.

Le Président du Conseil général, après l'avis de la Commission Locale d'Insertion, lorsqu'est mis en cause le R.M.I. ou la prime mensuelle forfaitaire (CASF art 262-47-1) a les mêmes possibilités de sanction.

Fabienne BRUTUS (2006, p 208), dans son livre « *Chômage : des secrets bien gardés* », sous titré « *La vérité sur l'A.N.P.E.* » qui présente une vision de l'intérieur de l'A.N.P.E., fustige le plan de cohésion sociale en ces termes « *Réductible marché médiatique, le PCS est une opération spectacle. Vu de l'intérieur, il ferait presque illusion. En grattant un peu, on découvre la sempiternelle volonté de bannir les pauvres aux confins du travail* ».

Le revenu de substitution n'est pas seulement supprimé, il peut l'être en partie pour des durées de 2 à 6 mois et gradué dans son montant, ce qui permet d'élargir la palette des arrêts répréhensibles et des sanctions possibles. Ce raffinement donne l'occasion, notamment aux conseillers de l'A.N.P.E., de se lâcher plus facilement sur les radiations parce que la démarche est plus douce qu'une sanction définitive. « *Je vais le gronder* » insiste l'auteur.

Le fait que, précédemment, le choix ne donnait pas la possibilité de graduation, la suppression du revenu de remplacement n'était qu'exceptionnellement utilisée. Le futur bilan de cette loi ne manquera pas de nous éclairer sur son utilisation et son efficacité sur le nombre de demandeurs d'emplois en moins.

La réforme du contrôle des chômeurs a conduit à une forte progression du nombre des sanctions relève le rapport annuel 2006 de l'UNEDIC dans la rubrique « Suivi de la recherche d'emploi ». En effet, le nombre de peines prononcées entre 2005 et 2006 sont passées de 7200 à 24800, soit une augmentation de 344%. Elles font principalement suite à des absences aux entretiens, à des refus d'emploi ou à des déclarations mensongères. Le taux de sanctions sur les dossiers atteint 57% au lieu de 18% en 2005.

A ces personnes il faut ajouter celles qui sont sanctionnées à l'initiative des préfets et des délégués départementaux de l'ANPE : le chiffre atteint 41700 sanctions prononcées en 2006.

La proposition de chômeurs pénalisée est de 2% sur 1,7 million de demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage ; ce qui semble montrer que les soupçons de fraude sont largement exagérés.

La loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi donne une définition de l'offre « raisonnable » d'emploi et permet la radiation temporaire d'un chômeur en cas de refus à deux reprises, sans motif légitime, d'une telle offre.

Le nettoyage des listes des demandeurs d'emploi s'organise autour du contrôle des « vrais » et des « faux » chômeurs et de la sanction/radiation.

Le demandeur d'emploi, qu'il bénéficie ou pas de revenu de remplacement, est astreint à un ensemble d'obligations : s'inscrire à l'A.N.P.E. via l'ASSEDIC, rechercher activement un emploi, sous peine de sanctions qui peuvent prendre la forme d'une radiation de la liste des demandeurs d'emploi et/ou de l'exclusion du bénéfice du revenu de remplacement. Le décret du 2 août 2005 s'inscrit dans ce type de perspectives. En premier lieu, ce décret permet de formaliser les rapports entre le demandeur d'emploi et le S.P.E. en instituant le P.P.A.E. ; en second lieu, il renforce l'étendue des obligations qui pèsent sur le demandeur d'emploi et en troisième lieu, il associe les organismes d'assurance chômage à l'accompagnement et au contrôle des demandeurs d'emploi (PRETOT, 2005).

Le débat sur les sanctions destinées aux demandeurs d'emploi est de moins en moins tabou. Des tentatives se sont déjà soldées, pour les tenants de cette logique, par des échecs en 2000 par le refus du Premier Ministre de l'époque, Lionel JOSPIN. Jean-Pierre RAFFARIN a tenté une réforme en 2004 qui n'a pas eu plus de succès. Le Plan BORLOO, en contre-partie d'un meilleur suivi des demandeurs d'emploi propose des sanctions « *justes et graduées* » contre les demandeurs d'emploi non actifs dans leur recherche d'emploi.

La pression médiatique et les propositions du Plan de Cohésion Sociale ont permis d'animer le débat concernant la fraude et les sanctions pour les demandeurs d'emploi. ROBEQUAIN (2005) signe un article dans Les Echos du 19 avril 2005 sans doute pour conjurer le sort « *Contrôle des chômeurs, le tabou persiste* » qui poursuit en donnant quelques chiffres significatifs : seulement 0,06% des demandeurs d'emploi ont subi, une sanction, ce qui montre la difficulté de sanctionner le manque d'activité de la recherche d'emploi… « *Evaluer les faux chômeurs est un exercice délicat* »… « *Le contrôle du chômeurs est une guerre de religion* ».

Le Plan de Cohésion Sociale a réussi à faire tomber le tabou et le nettoyage des listes a pu se mettre en place avec l'instauration du Service Mensuel Personnalisé. Ainsi en septembre 2006, 156000 radiations ont été prononcées pour absence de contrôle auxquelles il faut ajouter 37075 radiations administratives (site internet du ministère de la cohésion sociale, 11 2006), pour janvier 2008, 130 536 sorties du dispositif pour absences au contrôle et 39 016 radiations administrative (DARES/ANPE mars 2008 n° 10.2).

La plaquette de l'ANPE de mai 2007, au titre de Demandeurs d'emploi : vos droits et vos engagements (voir annexe 7 p 380) ne laisse aucun doute sur la nature des devoirs :

« *Suivi de la recherche d'emploi. Décret n° 2005-915 du 2 août 2005, articles R.311-3-4, 311-3-5, 311-3-8 du code du travail. En cas de non accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, de refus d'emploi, refus d'une proposition de contrat d'apprentissage ou de proposition de contrat de professionnalisation, refus d'une action de formation, refus d'une action d'insertion ou d'une offre de contrat aidé : la radiation de la liste des demandeurs d'emploi entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant une période de quinze jours. En cas d'absence à convocation ou refus de se soumettre à une visite médicale : la radiation est de 2 mois. En cas de répétition, cette période est comprise entre 2 et 6 mois. En cas de déclaration inexactes ou mensongères pour être ou demeurer inscrit sur les listes des demandeurs d'emploi : la période de radiation est comprise entre 6 et 12 mois* ».

Ce passage est assez long, mais il montre le changement de l'accueil des demandeurs d'emploi, en quelques années. N'étaient-ils pas des clients à qui l'ANPE devait rendre des services ?

Nicolas BAVEREZ (2006) « *A emplois fictifs et endettement réel, baisse du chômage virtuel* » traite le chômage d'artificiel et déclare « *Le taux de chômage en France a perdu toute signification économique pour devenir un indicateur politique à visée purement électoraliste* ».

A l'approche des élections présidentielles de 2007, les polémiques sur les chiffres du chômage se multiplient.

Le Monde du 26 janvier 2007 titre « *La décision de l'INSEE de reporter la publication du nombre de sans emploi crée une polémique* » et précise que c'est la première fois en France que les données corrigées selon les normes du BIT attendent le mois d'octobre pour être publiés. Une première dans l'histoire de l'INSEE !

Les bons chiffres du chômage pour l'année 2006 posent la question d'une baisse artificielle. L'INSEE bloque les résultats de son enquête « emploi » annuel qui devait être publiée en janvier. Les chiffres B.I.T. n'étant pas disponibles, aucune comparaison internationale ne pourra être effectuée avant la fin des élections législatives.

Parallèlement, un collectif d'associations et de syndicats nommé ACDC (Autres Chiffres Du Chômage), divulgue un document sur leur site internet dénonçant le mensonge et les chiffres trompeurs du chômage en France. Le document insiste sur les sorties ANPE qui battent tous les records sans s'expliquer ni par les sorties en emploi, ni par les formations, mais par le renoncement et le découragement des demandeurs d'emploi suite aux contrôles du service mensuel personnalisé mis en place en 2006.

Dans le journal les « Les Enjeux » de mai 2006, « *Statistiques de l'emploi : la crise de foi* », les syndicats parlent de pressions gouvernementales tout à fait inédites. Fin mars, les organisations syndicales de quatre ministères, notamment de l'éducation nationale, de l'économie, mais aussi de l'INSEE et de l'ANPE réitèrent leur motion de défiance. Ils redoutent que les nominations dans les directions des services de la statistique ne soient plus indépendantes du pouvoir. La crédibilité des chiffres de l'emploi est atteinte. Les sanctions participent à la baisse du chômage puisque « *75 % de sanctions en plus à l'encontre des chômeurs en un an* ».

En juin 2007, le nouveau Président de la République a commandé un rapport à l'IGF et à l'IGAS afin de mettre fin à la polémique sur les chiffres du chômage. A partir du premier trimestre 2008, l'INSEE ne publie plus que trimestriellement les chiffres du chômage.

Une étude de l'INSEE d'août 2008, analyse les frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité : 2,9 millions de personnes n'ont pas de travail mais désirent en trouver un. Les jeunes de 18 à 25 ans sont particulièrement touchés, mais seuls 2,1 millions sont comptabilisés au sens du BIT. Les 800 000 personnes restantes sont classées comme inactives. Par ailleurs, 1,4 million de personnes sont en situation de sous emploi, elles travaillent à temps partiel et veulent effectuer plus d'heures. Ce qui donne un chiffre de 4,3 millions de chômeurs, très loin des chiffres ANPE (THELOT, 2008).

La dispense de recherche d'emploi (D.R.E.) mise en place en 1984, pour les plus de 57 ans et demi, modifiée en 1999 pour les plus de 55 ans qui avaient cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse, permet, dans certaines conditions à un demandeur d'emploi âgé de plus de 55 ans, d'être dispensé de cette recherche d'emploi. Les dispensés sortent des listes de l'ANPE et ne sont plus comptabilisés comme demandeurs d'emploi.

Ce système est en totale contradiction avec la volonté affichée de faire revenir à l'emploi les seniors. Le plan 2006 a pour objectif de maintenir 50% des 55-64 ans en emploi d'ici 2010. Pour se faire, 4 axes ont été définis, maintenir dans l'emploi, réinsérer dans le marché du travail, analyser les fins de carrière et lutter contre les préjugés.

Au deuxième trimestre 2008, afin de faire accepter l'allongement à 41 années de cotisation de retraite aux syndicats, le travail des seniors est favorisé, la dispense est un peu mise en berne.

A fin 2004, d'après l'étude de la DARES (MERLIER & JUGNOT, 2006) pour les 2 680 000 demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage ou par le régime de solidarité de l'Etat, 400 000 chômeurs de 55 à 64 ans bénéficient de la DRE et ne sont pas comptabilisés comme demandeurs d'emploi. 1/3 perçoivent l'ASS mais depuis 2002, l'Allocation

Equivalente Retraite (A.E.R.) a pris le relais. Globalement, chaque mois entre 8000 et 16000 demandeurs d'emploi bénéficient de ce système dont le nombre progresse depuis janvier 1995 avec des variations ponctuelles. Depuis janvier 2003, entre 12 000 et 13 000 entrées mensuelles sont enregistrées.

Ce système est un excellent moyen de faire baisser artificiellement le nombre de demandeurs d'emploi puisque paradoxalement 1/3 d'entre eux perçoivent l'ASS destinée aux demandeurs d'emploi en recherche active. Le document adressé aux demandeurs d'emploi afin qu'ils se dispensent volontairement de rechercher de l'emploi est significatif (voir annexe 8 p 382) parce qu'il prend une forme promotionnel, vantant les avantages de la dispense « *Sans plus effectuer de démarches, vous continuez à percevoir votre indemnité* ». Comment résister à cette promotion ?

Les conseils généraux aussi ont trouvé des moyens statistiques afin de faire baisser les chiffres des rmistes puisqu'ils ne comptabilisent plus comme allocataires les rmistes en contrats aidés tels que les contrats d'avenir et les CI-RMA. Ainsi la baisse des rmistes de décembre 2007, de moins 96000, soit, 8,3% officielle, ne correspond plus qu'à 1,35% puisque 79000 (66000 CA et 13000 RMA) rmistes en contrats aidés ont été retirés de la liste.

Dans le domaine du nettoyage des listes, il ne faut pas oublier, l'épisode des « recalculés » qui a vouloir trop en faire a eu un effet boomerang. Le débat n'est sans doute pas clos, et afin poursuivre l'orientation vers le tout emploi et le chômage volontaire, le paragraphe suivant traite de l'incitation au retour à l'emploi.

3.3.2.4. L'incitation à la reprise de l'emploi

Les politiques de l'emploi et d'insertion convergent dans leur volonté d'inciter à la reprise à l'emploi les allocataires des minima sociaux et les chômeurs de longue durée.

Ces incitations, d'une part, par le contrôle et la sanction, d'autre part, par des primes, ont pour objet de lutter contre le chômage volontaire. Elles permettent, en théorie, de réduire le chômage en intervenant sur la rationalité des personnes sans emploi. Ce qui revient à modifier le comportement, d'une part, par le bâton des sanctions, et d'autre part, par la carotte des primes.

LETARD (2005), dans son rapport au Sénat sur les minima sociaux propose une solution limitée. Elle précise que le montant du R.M.I. ne représente que 30% de l'aide totale que reçoit le bénéficiaire du R.M.I. par les collectivités. Les 70% restant sont constitués de droits

connexes au statut de rmiste qui concernent la santé avec la C.M.U. et sa complémentaire, le logement avec le taux maximum de prise en charge de l'aide au logement, les impôts par le non assujettissement aux impôts locaux et à la redevance télévision, et d'autres avantages locaux, extra légaux, tels que les aides ponctuelles des C.C.A.S., les aides alimentaires d'associations, les aides de vêture et les aides au transport etc.

Un dossier d'Economie et Statistiques de l'INSEE (HAGNERE & TRANNOY, 2002) précise que les aides au logement passées inaperçues, se révèlent l'instrument le plus important des incitations financières au retour à l'emploi.

Pour LETARD, les travailleurs pauvres qui ont accepté le retour à l'emploi, par des formes précaires d'emploi, telles que l'intérim irrégulier, les contrats aidés, le temps partiel, les CDD courts alternés de périodes de chômage non indemnisé, perdent au fur et à mesure que leurs revenus progressent, des droits et des avantages, ce qui les pénalisent en matière de santé, de logement et au bout du compte financièrement.

Dans son rapport au 1er ministre, Jacques DELORS (CERC, 2006) indique qu'un travailleur salarié sur cinq, à temps partiel subi, se révèle un travailleur pauvre, et que le travail précaire est la principale source d'inégalités sociales.

LETARD (2005) préconise de garantir à ces travailleurs pauvres les mêmes droits connexes qu'aux allocataires des minima sociaux. Le principe paraît généreux et emprunt d'égalité de traitement mais il étend l'assistance à ceux qui n'en faisaient pas partie et, pour certains, ne souhaitaient pas l'être afin de ne pas être stigmatisés, de rester autonomes, de garder leur dignité… Cette proposition positionne le montant du R.M.I. et ses droits connexes et avantages extra-légaux comme minimum à offrir à tous les citoyens. Ce rapport ne fait pas références à d'éventuelles contreparties.

Une autre approche est défendue dans le rapport MERCIER/DE RAINCOURT (2005), celle de la contrepartie systématique aux versements des minima sociaux assortie d'un accompagnement astreignant. Un suivi individuel de tous les bénéficiaires est la meilleure garantie du respect de leurs devoirs ; la politique de contrôle, proprement dite, doit être beaucoup plus ambitieuse et mieux coordonnée, tels sont les arguments avancés pour proposer une allocation unique d'insertion pour les trois minima sociaux d'insertion (R.M.I., A.S.S., et l'A.P.I.) avec suivi individuel, contractualisation et sanction.

Par ailleurs, le plan de Cohésion Sociale modifie la définition de l'emploi raisonnable parce qu'il est apprécié non pas par la formation antérieure de demandeur d'emploi, mais en fonction de la formation par rapport au poste proposé, ce qui permet une orientation « forcée » (CERC,

2006, p 27). En juin 2008, Nicolas SARKOZY précise que sera radié tout chômeur qui refusera deux fois un emploi proposé par l'ANPE.
Le demandeur d'emploi ne peut plus refuser une formation proposée dans le cadre de son projet d'action personnalisé par l'A.N.P.E. ou par les ASSEDIC, vers les nouveaux métiers et il devra accepter les emplois correspondants. L'emploi raisonnable, ne pouvant être refusé sous peine de sanction, est apprécié au regard du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

L'efficacité de la prime pour l'emploi est remise en cause par le rapport de la Cour des Comptes 2006. Les objectifs principaux : l'incitation à la reprise d'emploi et la redistribution de pouvoir d'achat aux travailleurs à bas salaires, n'ont pas été atteints. « *L'efficacité du dispositif apparaît limité au regard de chacun de ces deux objectif : la PPE semble n'avoir qu'un faible impact sur l'offre de travail et l'emploi, et n'améliore que marginalement le revenu disponible des bénéficiaires* ».
L'incitation au retour à l'emploi postule qu'une prime permettrait d'augmenter la volonté des demandeurs d'emploi à un retour à l'emploi dans une logique de chômage volontaire. D'une part, dénoncer les trappes à inactivité, et d'autre part mettre en place un dispositif de droits et de devoirs des minima sociaux sont les éléments mis en valeur afin d'inciter le retour à l'emploi salarié des demandeurs d'emploi.

Le retour supposé à l'emploi, dans les politiques de l'emploi et d'insertion, passe par la dénonciation des trappes à inactivité. Dès 1988, le législateur a souhaité encourager les bénéficiaires du RMI à rejoindre le monde du travail. Le montant du RMI était volontairement faible et un nécessaire intéressement à la reprise de l'emploi était prévu. Ce dispositif d'intéressement a été étendu par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions par un cumul de l'allocation et le salaire pendant trois mois.
La trappe à inactivité se concrétise par le fait que le demandeur d'emploi ne souhaite pas reprendre un emploi par crainte de ne pas en avoir de bénéfices.
En 2002, une étude INSEE (HAGNERE & TRANNOY) met en lumière trois spécificités dans l'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité : le revenu disponible n'augmente pas de façon continue en fonction de la durée du travail, l'encouragement à la reprise d'emploi n'est que temporaire et le dispositif encourage le mi-temps à court terme.
Le rapport de Valérie LETARD (2005) insiste sur le fait que les droits connexes au RMI représentent 70 %, alors que l'allocation du RMI ne représente elle que 30 %. La reprise de l'emploi par un effet de seuil important fait perdre le bénéfice des droits connexes sur la santé

(C.M.U.), sur le logement (le taux maximum d'aide au logement et l'exonération de la taxe d'habitation...). Le gain du retour à l'emploi ne couvre pas la perte des droits connexes. Les bénéficiaires du RMI qui en ont eu l'expérience, ne s'y prêtent plus à nouveau.
Les travailleurs pauvres ne bénéficient que partiellement ou même pas du tout de ces droits connexes, et donc finissent par avoir moins de droits qu'un bénéficiaire du RMI.
Quelles propositions pour endiguer les trappes à inactivité ?

Après avoir dénoncer les trappes à inactivité, comment les réduire ? Il a fallu attendre octobre 2006 pour que le décret d'application de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 ; *Les droits et les devoirs des allocataires des minima sociaux,* décision du Conseil Constitutionnel n° 2006-534 du 16 mars 2006, soit promulgué. Cette loi s'est enrichie de dispositions diverses, en particulier un volet sur la fraude aux revenus d'assistance et aux allocations chômage. Cette loi propose un système de prime forfaitaire mensuelle pour la reprise d'activité professionnelle salariée d'au moins 78 heures. Le bénéficiaire peut cumuler pendant trois mois son allocation et percevoir une prime forfaitaire d'intéressement (PFI) de 150 € pour les personnes seules et de 225 € pour un couple du quatrième au 12ème mois d'activité. Une prime de 1000 € est versée après quatre mois d'activité, il s'agit de la Prime de Retour à l'Emploi (P.R.E.).
Le volet III de cette loi est intitulé « *La lutte contre la fraude aux minima sociaux et aux allocations chômage*».
L'assistance rend les salariés trop exigeants pour travailler portant leurs prétentions salariales à un niveau incompatible avec le plein emploi (CORDONNIER, 2000/2006, p 71). « *Si l'on veut réduire le chômage des pauvres, …il faut s'attaquer à leur richesse* » s'insurge d'une façon provocatrice l'auteur en reprenant les propositions des experts de l'OCDE. Faire revenir les chômeurs sur le marché du travail alors que la production est réduite, c'est favoriser la concurrence entre les chômeurs et les salariés. D'une part, la loi harmonise les sanctions pénales applicables en cas de fraudes au RMI, à l'API et aux allocations d'aides aux travailleurs privés d'emploi. Elle étend ce nouveau régime aux cas de fraudes à la prime de retour à l'emploi et à la Prime Mensuelle Forfaitaire (P.M.F.).
D'autre part, une amende administrative est instituée. Celle-ci peut s'élever à 5 178 € et à 10 356 € en cas de récidive à l'initiative du président du conseil général, du directeur de la CAF et du préfet ou de son représentant.
L'État pour les politiques de l'emploi et le conseil général pour les politiques d'insertion se sont donnés les moyens d'inciter leurs bénéficiaires à reprendre l'emploi tentant de réduire les

trappes à inactivité et en mettant en place un système de sanctions afin de mieux maîtriser leurs listes de bénéficiaires dans une logique de chômage de longue durée volontaire.
L'incitation à la reprise d'emploi, sous forme d'avantages ou de sanctions, est un des éléments essentiels des politiques de l'emploi et d'insertion qui convergent à ce sujet, en s'inscrivant dans une logique de chômage volontaire à combattre et de responsabilisation intrinsèque des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RMI sur leur situation.

3.3.2.5. La responsabilité du sans assisté en insertion

La responsabilisation du demandeur d'emploi a été initiée par le P.A.P. en 2001 et s'est renforcée par la mise en place du suivi mensuel personnalisé (S.M.P.) qui sont tous deux un engagement signé entre le conseiller de l'A.N.P.E. et le demandeur d'emploi. Le contrat d'accompagnement de 2001 s'est transformé en une forme de contrat « droits et devoirs » qui est signé lors du 1er entretien du S.M.P. en 2006 sur les conclusions de l'entretien entre l'agent de l'ANPE et le demandeur d'emploi.
L'éventail des sanctions a été élargi de façon à ne plus être limité par un principe de tout ou rien mais vers plus de graduation afin de pouvoir être utilisé plus facilement.
Dès la création du R.M.I. en 1988, la responsabilisation par le contrat d'insertion était présente dans la loi puisque ce dit contrat devait être signé dans les 3 mois qui suivaient l'ouverture des droits ; il devait obliger à une démarche active d'insertion. Seuls 50% des bénéficiaires du R.M.I. se sont engagés dans une insertion contractualisée (VACHON, 2004) et pour PLA (2007) seulement 44%.

Le sans emploi assisté, inemployable pour les politiques de l'emploi et d'insertion, devient responsable de son sort, de son échec, de sa situation. Et même, par un effet d'internalisation, il devient lui-même convaincu que les raisons de son chômage ou de sa présence dans l'assistance du R.M.I., lui incombent. Un chômeur de longue durée interrogé sur les raisons de son chômage, peut donner lui-même des raisons endogènes, telles que l'âge, le sexe, le manque de qualification, l'aspect physique etc.
En l'espace de 2 à 3 ans, 2002-2003 à 2004-2005, le tabou de la responsabilité de l'assisté sur sa situation a disparu. Les textes législatifs peuvent en 2006 se succéder sans réactions d'indignation ni de la majorité politique, ni de l'opposition, ni des médias, ni des citoyens. Le sommet de la pyramide de ces textes est constitué par le création du Comité National de la

Lutte contre la Fraude en matière de Protection Sociale le 23 octobre 2006 , décret n° 2006-1296.

AUTES (2004b, p 3) rappelle toute la subjectivité des politiques sociales, qui, dans son esprit, englobent les politiques de l'emploi et d'insertion puisqu'il décrit le passage des politiques passives aux politiques actives comme plutôt l'activation des personnes. Derrière la formulation de « passives » au lieu de « solidarité », se cache l'idée d'assistance dans la passivité. Mais cette formulation ne doit pas cacher des jugements moraux tels que la paresse, l'irresponsabilité, le parasitage social. Activer les dépenses passives signifie une forte incitation pour que les pauvres fassent d'avantages d'efforts pour s'insérer dans la société.

Qui est contre le fait de rendre l'individu responsable de son sort ? Dès lors la responsabilité n'est plus limitée, l'individu est responsable de sa pauvreté, de son chômage, de sa maladie…

L'ensemble des mécanismes assurantiels construit sur les aléas et la socialisation des risques, est révisé par ce principe destructeur de solidarité, poursuit l'auteur.

Dans le rapport de recherche n° 30 du Centre d'Etude de l'Emploi (C.E.E.) (BRUN, STAHLI, PELISSE, 2006, p 85), concernant la trajectoire d'insertion et la gestion du chômage de masse, les auteurs concluent sur le principe de fonctionnement de l'insertion par l'activité économique en ces termes :

> « *L'insistance sur les difficultés liées aux personnes et la contractualisation sur le comportement et les problèmes des personnes tendent à faire passer les personnes pour responsables de leur éloignement de l'emploi alors que parfois, c'est l'emploi qui s'éloigne de ces personnes, sans qu'elles n'aient toujours des problèmes personnels* ».

Les politiques de l'emploi et d'insertion convergent pour rendre responsable le sans emploi assisté, le chômeur de longue durée, le rmiste, l'assisté, de sa situation de privation d'emploi et/ou de pauvreté, mais aussi de la situation globale du chômage en France.

Dans le cadre de la théorie du chômage volontaire, que nombre d'économistes ont remisé au placard des fausses bonnes idées puisqu'ils attendent le taux de croissance plus favorable pour améliorer la situation de l'emploi, mais qui est mise en valeur dans les politique de l'emploi et d'insertion, les gouvernements successifs ont mis en place un système de contrôle des allocataires des minima sociaux et des indemnisés du chômage, un éventail élargi de sanctions pour déficit comportemental et des mécanismes d'incitation à la reprise d'emploi.

3.3.3. Une convergence : Etat et conseils généraux, un strict repli sur leurs compétences

Les services de l'Etat, en particulier les membres du service public de l'emploi, et les conseils généraux convergent aussi dans leur façon de gérer l'emploi et l'insertion dans les départements. Cette façon de gérer s'apparente à un repli strict sur leurs compétences, et principalement dans la gestion des publics. Ce strict repli se manifeste dans les structures d'insertion départementales : les acteurs locaux de l'insertion deviennent les otages financiers des institutions, le partenariat institutionnel, dans certains cas, s'organise à minima, et enfin, chacun gère son dispositif unilatéralement avec la volonté de trouver des solutions pour son public uniquement sans l'aide de l'autre, et même contre l'autre.

3.3.3.1. Les acteurs locaux de l'insertion tiraillés entre les institutions

Les acteurs locaux de l'insertion, en particulier les chantiers d'insertion sont devenus des lieux de confrontation entre les services de l'Etat chargés de l'emploi et les conseils généraux chargés de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du R.M.I.. Les bénéficiaires du R.M.I., positionnés dans une démarche d'insertion professionnelle, sont majoritairement chômeurs de longue durée quand ils sont inscrits à l'A.N.P.E.. Ils ont donc un double statut ; pour certains ils sont même allocataires de l'A.S.S parce que ce sont les revenus du foyer qui sont pris en compte pour le calcul du montant du R.M.I. ; pour ceux là trois statuts les concernent (C.L.D., A.S.S., R.M.I.). Les sans emploi assistés, en insertion professionnelle, sont l'objet d'attentions particulières des deux institutions qui se disputent la primauté, la légitimité sur eux, et surtout, qui revendiquent l'imposition de leur dispositif à l'autre.

Le contrat d'avenir (C.A.) est réservé aux allocataires des minima sociaux (A.S.S., A.P.I., R.M.I.) et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (C.A.E.) doivent être réservés aux non allocataires des minima sociaux, décrits comme personnes ayant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle. Ces deux contrats aidés concernent le secteur non marchand.

Les chantiers d'insertion, structures de l'insertion par l'activité économique, qui ont pour mission d'accompagner socialement et professionnellement des personnes éloignées de l'emploi, mais qui au terme des 12 ou 24 mois, doivent être susceptibles d'y accéder, sont fortement incités financièrement par chaque institution (l'Etat et les conseils généraux) à recruter les bénéficiaires du dispositif dont ils ont la compétence.

L'Etat, qui s'est sensiblement dégagé financièrement du fonctionnement des chantiers d'insertion, rend les contrats d'avenir « Etat » et les C.A.E. moins attrayant financièrement pour les chantiers d'insertion.

Des quotas de statuts de publics par exemple sont exigés par la DDTEFP (voir annexe 3 p 371 et annexe 9 p 383 pour l'année 2007), ce qui met l'équilibre financier des structures en péril.

Par ailleurs, la loi de Cohésion Sociale, dans la circulaire DGEFP 2005-41 du 28 novembre 2005 *relative aux ateliers et chantiers d'insertion* suite à la loi de cohésion sociale concernant les ateliers et chantiers d'insertion (A.C.I.) prévoit des objectifs de sorties positives uniquement en C.D.I. ou en C.D.D. de plus de 6 mois. Les sorties en formations qualifiantes ou diplômantes ne sont plus prises en compte comme sorties positives et donc, plus comptabilisées pour atteindre les objectifs. En plus, dans le cadre des CES, la formation était budgétée alors que pour les contrats d'avenir, elle est obligatoire mais non budgétée par l'Etat.

L'intérim ne peut être présenté comme insertion professionnelle durable ; pourtant, au même titre que l'exclusion du marché de l'emploi se construisant par des expériences successives de périodes de chômage, l'insertion peut aussi se construire par des expériences successives d'emplois intérimaires. De nombreuses entreprises utilisent les missions intérimaires comme périodes d'essai préalables à l'embauche. Cette insertion dynamique par l'intermédiaire de l'intérim participe à l'entrée dans l'emploi. Se priver de cet outil d'insertion est dommageable pour ces personnes en manque d'expérience dans le secteur marchand.

L'équilibre financier et certains outils indispensables dans diverses situations d'insertion professionnelle, sont pris en otage par les exigences institutionnelles dues aux modifications qu'a apporté le plan de cohésion sociale et la décentralisation. Dans les départements, les services de l'Etat et les conseils généraux ne souhaitent pas, dans leur majorité, perdre sur le terrain de l'insertion professionnelle une partie de leurs compétences fraîchement acquises ou fraîchement perdues.

Par l'instrumentalisation des institutions, les orientations associatives des chantiers d'insertion peuvent être mises en cause. Les associations engagées dans l'insertion sociale et professionnelle, tissu social des territoires, ont émergé par la volonté de quelques bénévoles de la société civile qui avaient un objectif commun, et qui ont souhaité, s'investir dans une action commune. Leurs instances sont le fruit d'une histoire pour chacune d'entre elles que leurs membres ne sont pas résignés à abandonner aux politiques de l'emploi et d'insertion changeantes, politiciennes et électoralistes.

L'imposition de statuts de publics par quota, les objectifs de sorties positives restreintes et le déséquilibre financier organisé ne prennent pas en compte le travail d'accompagnement personnel, familial, sociétal et citoyen et viennent heurter et se heurter à l'histoire et aux orientations de ces associations.

Ce comportement institutionnel a incité le réseau national de « Chantier-Ecole », qui regroupe les chantiers d'insertion, à créer, en 2006, un syndicat national des employeurs des chantiers d'insertion (Le SYNESI) afin d'élaborer une convention collective (voir annexe 10 p 385) qui reconnaîtrait les chantiers d'insertion dans leur métier : l'insertion, comme un secteur d'activité à part entière. Le métier reconnu des structures d'insertion serait l'insertion et non pas l'activité support. Un grand pas pour la reconnaissance de l'insertion sociale et professionnelle. La charte nationale (voir annexe 11 p 387) des chantiers d'insertion place l'homme au centre de la structure.

Entre la volonté de vivre leurs convictions au service des personnes en cumul de difficultés et la nécessité d'être un outil d'insertion instrumentalisé par l'Etat et les conseils généraux, dans leurs politiques de l'emploi et d'insertion, le choix des structures et de leurs dirigeants est difficile ; les chemins sont souvent complexifiés d'influences politiques locales.

DUMOUTIER (2005, p 122,123) ne s'y trompe pas quand elle décrit les relations entre associations et institutions marquées par une longue tradition de suspicions et de méfiances réciproques. Les pouvoirs publics craignent que les représentants intermédiaires s'immiscent dans leurs relations entre l'individu et l'Etat en privilégiant l'intérêt catégoriel à l'intérêt général. Les associations, regroupements organisés de citoyens, ont toujours développé une résistance à l'emprise de l'Etat. Les associations redoutent l'instrumentalisation par les acteurs publics qui limiteraient leurs possibilités d'action. La décentralisation répond à un certain nombre d'attentes des associations qui cherchent à promouvoir le lien social et la solidarité de proximité comme démocratie participative.

Les associations sont fortement sollicitées pour alimenter le lien social, le civisme et répondre aux nouveaux besoins sociaux. L'opinion publique les plébiscite pour la participation à la lutte contre l'exclusion et pour la reconnaissance des droits. Les associations locales refusent d'être seulement des courroies de transmission des dispositifs publics et dénoncent le risque d'instrumentalisation et la perte de leurs facultés d'innovation et de gestion. Les élus oscillent entre reconnaissance et instrumentalisation ; les associations oscillent entre contre pouvoir et partenariat.

A ces deux oscillations, il faut ajouter la concurrence entre les institutions qui se joue au sein des associations partagées entre deux politiques, entre deux compétences, entre deux publics.

3.3.3.2. Le partenariat institutionnel a minima

Le strict repli du service public de l'emploi et des conseils généraux se concrétise dans le type de partenariat que prennent les relations entre l'Etat et les conseils généraux après la décentralisation et le plan de Cohésion Sociale. Qu'est ce que le partenariat ? Est-on en présence de partenariat sur les départements concernant les relations entre l'Etat et les conseils généraux dans le cadre des politiques de l'emploi et de l'insertion ?

Les dimensions du partenariat sont multiples :

Le partenariat stratégique qui est la mise en commun de ressources entre des institutions ou des personnes relevant d'institutions qui connaissent la nécessité de faire appel aux ressources de l'autre pour aborder les problèmes identiques nécessitant une réponse collective (DELEVAUX & GOMEZ, 1992, p 91). Cette définition repose sur la mise en commun des ressources que l'on va chercher chez l'autre pour aborder une problématique commune. Sur les départements, le partenariat entre les conseils généraux et l'A.N.P.E. aurait pu correspondre à ce type de partenariat, mais les départements peinent à s'entendre avec l'A.N.P.E. sur l'insertion. L'A.N.P.E. a décidé de faire payer ses prestations R.M.I. qui devraient dépendre de leur service public gratuit aux conseils généraux.

Seul ¼ des départements avait signé une convention de partenariat/prestataire avec l'A.N.P.E en septembre 2005, d'autres préférant conventionner avec des opérateurs privés. Le choix de l'A.N.P.E. de faire rémunérer ses prestations, la positionne comme prestataire et non comme partenaire des conseils généraux.

Le partenariat de moyens consiste en une injonction par les pouvoirs publics, dans le cadre d'un appel d'offre par exemple, à proposer une réponse partenariale à un ou des organismes dont la viabilité dépende de ces financements. Le partenariat devient un outil de recherche de moyens, dans ce cas de financements (DHUME, 2002 p 97).

Le partenariat de projet se construit de relations contractuelles entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales concourant à la réalisation d'un projet par la mise en commun de moyens humains et financiers (FOURDRIGNER, 2003).

Pour BESSE (1994) cité par DHUME (2002, p 107), le partenariat entre institutions suppose à la fois, le constat de problèmes communs, leur diagnostic, l'intérêt d'une action concertée, la définition d'objectifs communs, la répartition des zones d'intervention.
Le partenariat de relations entre acteurs se définit comme un partenariat d'une relation dans laquelle, au moins deux parties, ayant des objectifs compatibles, s'entendent pour faire quelque chose ensemble, qui procure des avantages communs, ou une chose impossible à réaliser seul. Ce type de partenariat met en valeur la relation d'entente entre partenaires pour la réalisation d'une action collective qui procure des avantages communs en partageant ensemble les ressources de chacun. Ce type de partenariat ne correspond pas aux relations départementales entre les services de l'Etat et les conseils généraux puisqu'elles se situent au niveau du système et non pas des relations.

ION (1990, p 72) pense que la représentativité dans le partenariat est un élément essentiel qui va déterminer deux modèles différents de fonctionnement dans une structure de « concertation ». En effet, le choix des acteurs, donc la représentativité décidée par les structures, influence d'une manière considérable les interactions et donc l'organisation.
Jacques ION présente deux modèles, « la spirale excluante » et « la stricte représentativité ».

La spirale excluante décrit une représentativité où l'acteur désigné par l'institution, a une position minoritaire par rapport à son institution. L'acteur y est positionné pour des raisons internes, il peut être syndicaliste, activiste... Il est bien mandaté mais la confiance des dirigeants lui est limitée. On peut citer comme exemple le choix d'envoyer siéger l'adjoint au lieu du chef de service… L'acteur a la possibilité de s'exprimer, il est écouté, il est actif et mobilisé. De ce travail émergent des avancées, des propositions innovantes qui n'ont aucune chance de se voir appliquées puisque l'acteur n'a pas l'autorité nécessaire aux changements. Ce partenariat se pratique dans le cadre d'une injonction de partenariat mais en réalité « tourne dans le vide » ; il est porteur de projets qui ne seront pas mis en œuvre.

La stricte représentativité proposé par ION (1990) décrit le cas d'une représentativité dûment mandatée qui correspond par exemple à une liste d'institutions qui sont obligées légalement de se mettre en partenariat et qui désignent leurs membres non pas pour leurs compétences dans le domaine du travail commun à réaliser, mais pour le niveau hiérarchique requis. L'instance ainsi désignée peut se comporter d'une manière conflictuelle si chacun défend ses postions et ses pouvoirs. L'accord ne se fait pas ou il se réalise autour du plus petit

dénominateur commun. Les évolutions sont minimes et les changements de pratiques inexistants. Pour illustrer ce modèle, Jacques ION prend l'exemple des conflits qui jalonnaient l'élaboration des plans locaux d'insertion dans le cadre du R.M.I. entre l'Etat et les conseils généraux, avant la réforme de 2003.

Avec la réforme du S.P.E., en particulier en ce qui concerne ses membres et son organisation en cercles, et avec la réforme du R.M.I. qui a réduit les compétences du Comité Départemental d'Insertion, chaque instance reste maître absolu de son programme ou de son plan départemental.

Le partenariat reste un partenariat de stricte représentativité. Le S.P.E. premier cercle, c'est à dire, les services de l'Etat, la DDTEFP, l'A.N.P.E., l'UNEDIC et l'AFPA, met en œuvre sur le département la politique gouvernementale sous la présidence du Préfet du département. Les collectivités territoriales, tout en exprimant leur avis, n'ont que peu d'influence sur un projet, un dispositif ou des orientations décidés au niveau national. Le programme départemental de l'emploi est constitué de décisions et d'orientations nationales gouvernementales, et est articulé avec les ressources locales mobilisées financièrement.

Pour les collectivités territoriales du deuxième cercle, et encore plus pour les partenaires du troisième, les acteurs locaux de l'insertion, le S.P.E. est un lieu d'information ; les décisions imposées viennent d'ailleurs. Le plan départemental d'insertion (P.D.I.) n'est plus un concentré de compromis entre les souhaits de l'Etat et ceux des conseils généraux comme c'était le cas avant 2004, dans le cadre de la cogestion du volet insertion du R.M.I.. Le P.D.I. est de la responsabilité du Président du conseil général, et est validé par un vote de l'Assemblée Départementale. Le P.D.I. est le plan d'insertion du conseil général, c'est à dire que le Comité Départemental d'Insertion (C.D.I.), qui, avant 2004, décidait des orientations de l'insertion du R.M.I., n'a plus, comme prérogative, que de donner uniquement son avis sur le P.D.I..

Constitués dans une logique de partenariat de représentativité stricte le Service Public de l'Emploi et le Comité Départemental d'Insertion ne sont que des chambres d'enregistrement des politiques de l'emploi décidées au niveau national et des politiques d'insertion décidées au niveau départemental. Dans chaque département, les collaborations se décident au cas par cas, sans permettre une réelle articulation commune des politiques.

Chaque institution souhaite rester maîtresse de sa compétence en s'organisant afin de connaître le moins d'ingérence de l'autre, ce qui devient, dans certains cas des points de conflits.

3.3.3.3. La gestion unilatérale des dispositifs

Il semble que la décentralisation et le plan de cohésion sociale, loin d'harmoniser les orientations départementales vers la réduction des difficultés des personnes privées durablement d'emploi, loin de concentrer l'action des institutions sur la personne à aider, se recentrent sur la gestion des dispositifs, des systèmes au détriment des situations des personnes. Pour AUTES (2004a, p 292), le travail social contemporain se caractérise par son apesanteur politique, conséquence de la procéduration du droit et des mesures qui se résume au traitement des dossiers et à la gestion des dispositifs.

Une logique de constitution d'offres domine sur une logique de réponses à la demande. Tout se passe comme si les institutions et les intervenants savaient ce qui est bon pour l'autre, connaissant d'avance la réponse aux besoins. Cela paraît paradoxal avec l'affirmation du libre choix et de la responsabilité individuelle des personnes sur leur situation. Dans la société d'individus, la politique s'estompe pour favoriser la gestion des dispositifs. Le travail social fondé sur le lien ne tient plus sa source dans la politique, il devient purement gestionnaire.

DE GAULEJAC (2005, p 211+) présente une politique contaminée par la gestion dans laquelle les hommes politiques, face à la globalisation, à l'éclatement des classes, au développant de la lutte des places, sont tentés de se transformer en hommes d'affaires au nom de la performance et de la compétition. Le débat politique risque de se résumer à un conseil à la redistribution autour de problèmes financiers et budgétaires. L'approche comptable impose des normes aux affaires publiques, la gestion privée devient la référence centrale pour gouverner les hommes.

DE GAULEJAC poursuit en stigmatisant la dictature des chiffres. Les indicateurs statistiques et financiers laissent de côté le sens de ces indicateurs. Faits pour mesurer le quantitatif, ils finissent par mesurer le qualitatif. « *La chiffrocratie envahit le monde politique qui se détermine par des considérations purement financières, plutôt que de débattre sur l'organisation de la cité, la démocratie, le bien être de la population, le bien commun* » (DE GAULEJAC, 2005, p 220). Lorsque la société est gérée comme une entreprise, lorsque les critères de gestion l'emportent sur l'analyse politique, la centralité est mise sur les moyens au lieu des finalités, sur les normes financières au lieu de la mission.

AUTES enfonce le clou en précisant que du social sans politique risque de conduire à une conception purement gestionnaire de l'aide à autrui. Accompagnée de logiques de contrepartie (exit le droit au secours) et de pratiques sécuritaires, l'assistance gestionnaire ouvre des perspectives inédites qui ne formulent aucun projet politique de vue d'ensemble.

« *Les objectifs ne sont pas de corriger les inégalités, versus idéal de solidarité, mais de dire à ceux qui ont échoué dans leur projet, d'être eux-mêmes, qu'il existe un no man's land social d'où ils pourraient sortir à la condition de faire des efforts* » (AUTES, 2005b, p 57).

Pour Michel AUTES, l'époque n'est pas à la sollicitude, ni à la bienveillance, mais il fonde l'espoir que le modèle n'a pas de pérennité dans nos démocraties.

L'illustration de ce modèle est cité en exemple dans le rapport MERCIER et DE RAINCOURT (2005, p 22) au Sénat. Dans un paragraphe intitulé « *Ce sont les pratiques de suivi des bénéficiaires de minima sociaux par les gestionnaires qui doivent être amandées en priorité* ». Les auteurs ne cachent pas le devoir de gestion des institutions dans une logique accompagnement/contrôle qui se renforce mutuellement.

Le Conseil Général de Rhône est montré en exemple de l'efficacité gestionnaire : 6 900 bénéficiaires du R.M.I. contactés, 850 n'ont pas répondu, 140 plaintes au procureur.

Dans les Bouches du Rhône : 14553 personnes convoquées, 5667 reçues en entretien, 2715 propositions de suspension validées par la commission locale d'insertion (C.L.I.).

De poursuivre : « *La mission a constaté que les départements dans lesquels le taux de contractualisation était faible, étaient justement ceux où les politiques de contrôle sont les moins avancées* ».

Quid de l'insertion, de la qualité des entretiens et de l'accompagnement, des situations dramatiques rencontrées ?

Certes les abus existent, et ils doivent être repérés et sanctionnés, mais la gestion administrative des dispositifs ne doit pas être instituée comme finalité des dispositifs sans faire cas des situations personnelles que la solidarité nationale a le devoir d'aider.

L'unidimensionnalité de la gestion des dispositifs se retrouve, dans la gestion des maisons de l'emploi dans lesquelles les conseils généraux et les conseils régionaux compétents en matière d'insertion professionnelle et de formation ne font pas partie du noyau dur, et dans la gestion des structures d'insertion déjà étudiée.

Le rapport IGF et IGAS de mai 2006 préconise la séparation des A.C.I., en ateliers pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi qui seraient gérés par les conseils généraux, et les chantiers d'insertion pour les plus proches de l'emploi gérés par les services de l'Etat. La tendance semble s'orienter vers l'accentuation du strict repli sur les compétences de chaque institution ; le rapport IGF et IGAS ne fait que renforcer la dualité des responsabilités de l'Etat et des conseils généraux sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires du R.M.I..

Puisqu'il paraît impossible de dénoncer politiquement et financièrement la décentralisation, autant formaliser la dualité en séparant le public, non pas sur les difficultés d'insertion, mais sur des motifs de compétence.
Il semble que le « Grenelle de l'insertion » en juin 2008 prenne acte de cette situation en souhaitant instituer un contrat unique d'insertion dont la gestion serait confiée à l'Etat via la DDTEFP ou DRTEFP, ce qui retirerait aux conseils généraux la compétence de l'insertion professionnelle et la gestion des contrats aidés pour les rmistes.

Sur les départements, les politiques de l'emploi et d'insertion convergent dans leur volonté de gérer chacun pour soi les dispositifs en restant maître de ses compétences sans concession par un strict repli et exclusif. L'essentiel n'est plus l'aide à la personne en fonction de ses difficultés mais la gestion administrative liée d'un dispositif en fonction de ses compétences.

3.3.4. Une convergence : l'oubli des facteurs causaux extrinsèques aux sans emploi assistés

Les politiques de l'emploi et d'insertion convergent dans leur appréhension des causes du chômage de longue durée et dans le traitement social du chômage qui favorisent les facteurs intrinsèques en rendant responsables les sans emploi assistés de leur situation en exigeant d'eux une sorte d'auto-traitement. Il faut que ces personnes en cumul de difficultés utilisent leurs propres ressources qu'elles possèdent par définition peu, qu'elles fassent émerger un projet professionnel, elles qui n'ont pas justement réussi à en avoir précédemment, et tout ceci pour redresser le chômage chronique français qui progresse ou stagne depuis 30 ans ! Même si une amélioration se dessine depuis 2006, toutefois fort sujette à polémique quant aux chiffres et à la qualité des emplois.
Cette vision commune aux institutions gestionnaires des dispositifs de l'emploi et d'insertion, oublie les facteurs extérieurs aux personnes comme causes du chômage de longue durée et d'augmentation du nombre d'allocataires des minima sociaux, en particulier des bénéficiaires du R.M.I..
Le chômage serait involontaire quand il est de courte durée, défini comme un chômage de friction, et deviendrait volontaire, dans le cadre de la théorie du chômage volontaire, parce que c'est le demandeur d'emploi qui décide de reprendre ou non le travail ; il déciderait donc de la durée. Pourtant, nombreux sont les éléments qui plaident pour une autre approche macro

économique quant aux causes du chômage et qui mettent en doute les politiques de l'emploi et d'insertion suivies depuis des années sans grand résultat et qui s'accentuent depuis 2002-2003.
Comme le rappelle en introduction Alain HOUZIAUX dans l'ouvrage collectif : « *Le chômage, à qui la faute* ? » (BAVEREZ, DE FOUCAULD, MINC, HOUZIAUX, 2005 p 9), Quand François MITTERRAND, Président de la République, confesse en 1992 : « *Contre le chômage, on a tout essayé* », il convient de rejeter la responsabilité, non plus sur les politiques, mais de trouver des boucs émissaires chez les individus.
Est-ce pour cette raison que la politique a abandonné l'idée d'influer sur les mécanismes macro économiques pour réduire le chômage ?
Les politiques de l'emploi et d'insertion tentent de gérer le non emploi et non pas l'emploi (LABBE, 2005 p 83). Le système élude toutes les interrogations en matière d'emploi et d'insertion sur leurs finalités, leurs ressorts, leurs résultats. Le système gère le non-emploi, instrumentalise l'inemployabilité subordonnée aux intérêts exclusifs de l'appareil productif.

Des économistes s'insinuent dans le débat des sans emploi, en s'interrogeant sur les mesures d'incitation au retour à l'emploi. Dans Liaisons Sociales Magazine de janvier 2006, le directeur du Centre d'Etude de l'Emploi (C.E.E.), Pierre RALLE, la directrice de l'Office Français de Conjonctures Economiques (O.F.C.E.), Hélène PERIVIER et Pierre CONCIALDI, directeur de l'Institut de Recherche Economiques et Sociales (I.R.E.S.) mettent en évidence, d'une part, que ce dispositif (La Prime Pour l'Emploi) oublie les facteurs économiques conjoncturels :

> « *En terme de justice, ces mesures n'atteignent leur objectif que si l'équilibre du marché du travail s'établit au niveau de l'offre de travail des personnes particulièrement actives* »… « *Le dynamisme résulte aussi de variables macro-économiques telles que le niveau du taux d'intérêt fixé par les banques centrales, la plus ou moins bonne coordination des politiques budgétaires entre les états européens, le prix du pétrole, le taux de change entre l'euro et les grandes monnaies mondiales, les délocalisations d'entreprises, etc.* »… « *La P.P.E. a peu de chance de réussir car le chômage de masse qui caractérise la France, est principalement un chômage involontaire* »… « *Aujourd'hui, près de 50% des demandeurs d'emploi recensés par l'A.N.P.E. travaillent chaque mois; ce pourcentage n'atteignait pas 5% il y a une dizaine d'année* ».

Si ces petits boulots étaient des marchepieds vers un emploi plus stable et mieux rémunéré, on pourrait conclure qu'il s'agit d'un moindre mal, d'une difficulté passagère. Mais toutes les

études montrent exactement l'inverse. Les trappes à bas salaire se multiplient, nourrissant un halo de pauvreté et de précarité.

La DREES (HENNION et al. 2006), un outil statistique de l'Etat qui lui permet de prendre des décisions motivées, et qui n'est pas connu comme subversif, précise : « *L'évolution du nombre d'allocataires payés au titre du R.M.I. est généralement liée à la conjoncture du marché du travail, qui tend à se reporter avec un certain retard sur le nombre de personnes susceptibles d'avoir recours à un minima social ainsi qu'à l'évolution du chômage* ».

L'O.N.P.E.S. dans son rapport 2001-2002 (p 35) présente un modèle de calcul développé par la DREES qui relie le nombre de bénéficiaires du R.M.I. au nombre de demandeurs d'emploi, et une corrélation entre la conjoncture économique favorable et une baisse du nombre des bénéficiaires du R.M.I. et des demandeurs d'emploi. Le lien entre le R.M.I. et l'emploi est assez fort. En effet, calculé sur la période 1995-2001, une hausse de 100 000 emplois conduit, toutes choses étant égale par ailleurs, à une baisse de 13 000 bénéficiaires du R.M.I.. « *Une hausse de 1% de l'emploi conduit à moyen terme à une diminution d'environ 2% du nombre d'allocataires du R.M.I.* ».

Le C.E.R.C., dans son rapport n° 6 (2005b), dans le chapitre concernant « *Les politiques de l'emploi en France* », « *Rôles et limites de l'aide au retour à l'emploi* » précise : « *Le Conseil tient à souligner à nouveau que retrouver le chemin du plein emploi et résorber le chômage dépend d'un retour à une meilleure croissance et donc à des politiques de régulations macro économiques comme des politiques améliorant les conditions structurelles de la croissance* ».

Et de citer l'expérience des années 1997-2001 : retour à la croissance de 3,1%, 372 000 emplois créés, recul du chômage de 3,3 millions en 1997 à 2,5 millions en 2001.

L'environnement socio-économique local a une importance sur l'insertion professionnelle et sur le chômage (DUGUET, GOUJARD, L'HORTY, 2006). Les probabilités de sortir du chômage varient du simple au double selon la commune de résidence. Ainsi la FRANCE est découpée en quatre zones favorables à la reprise d'emploi et six zones qui ont des retours à l'emploi plus faibles.

D'une part, par la réduction de la multidimensionnalité de l'insertion qui se rapproche de l'unidimensionnalité des politiques de l'emploi : si la majorité des moyens des conseils généraux s'oriente vers l'emploi, quid de leur compétence en matière d'insertion sociale ? Qui s'occupera des personnes en cumul de difficultés éloignées, très éloignées de l'emploi et même incapables de travailler dans le cadre du marché du travail actuel ? Le placement en emploi immédiat tend à remplacer l'insertion durable dans le cadre du R.M.I.. Le retour de la

valeur centrale du travail, le salariat à tout prix même et au prix de la marchandisation des liens familiaux et sociaux doivent-ils se réaliser au détriment de la cohésion sociale ?

Les politiques de l'emploi et d'insertion convergent pour gérer leur dispositif respectif unilatéralement, avec des relations conflictuelles avec les acteurs de l'insertion, en particulier avec les structures de l'insertion par l'activité économique, dans le cadre d'un partenariat a minima entre institutions dans une logique gestionnaire au détriment d'une vision humaine de l'insertion.

D'autre part, pourquoi les politiques de l'emploi et d'insertion se concentrent-elles sur le comportement des chômeurs de longue durée et sur celui des bénéficiaires du R.M.I., et autres minima sociaux pour trouver les raisons du chômage et de la pauvreté ?

En effet, les politiques de l'emploi et d'insertion convergent dans leur approche des causes du chômage et surtout de son traitement sur les départements en concentrant leurs efforts et leurs moyens sur les facteurs endogènes des personnes en cumul de difficultés.

Ces convergences se forment sur la responsabilité intrinsèque des inemployables pour l'A.N.P.E. et pour les employables sans emploi pour les conseils généraux par une affirmation de la théorie du chômage volontaire dans sa durée, par le renforcement du contrôle des comportements ainsi que sur l'incitation sous forme d'avantages comme la prime pour l'emploi, mais aussi sous forme de sanction avec un éventail élargi des possibilités de celles-ci. L'inemployable est donc responsable de son non emploi et soupçonné de s'y complaire.

Ensuite les politiques de l'emploi et d'insertion convergent par le strict repli des institutions sur leurs compétences ce qui entraîne des conflits entre elles et des tiraillements avec les acteurs locaux de l'insertion.

Enfin, les politiques de l'emploi et d'insertion convergent parce qu'elles oublient les mécanismes macro-économiques, la croissance, et en ne prenant pas en compte dans la conception de l'offre d'insertion ou de l'aide au retour à l'emploi, l'évolution de la conjoncture économique. En période de croissance favorable, l'insertion est un sas, en période de croissance défavorable, l'insertion est une nasse pour ceux qui cherchent un emploi introuvable. Les mécanismes d'insertion doivent s'adapter à la conjoncture économique et au marché du travail ; l'offre d'insertion doit être différenciée selon les périodes et les possibilités conjoncturelles et territoriales.

L'ensemble des convergences étudiées des politiques de l'emploi et d'insertion, depuis 2002-2003, montre que ces politiques n'en font plus qu'une unique qui consiste, pour répondre aux phénomènes de pauvreté, de précarité et d'exclusion, mais aussi de chômage, uniquement par

l'emploi, sous toutes ses formes, mêmes les plus précaires, associées à la responsabilité comportementale des sans emploi assistés sur leur situation.

Il est à noter qu'un élément récent confirme cette hypothèse de politique unique. En effet, un dispositif devant remplacer le RMI et l'allocation parent isolé, mérite d'être cité. Le Revenu de Solidarité Active (RSA), en expérimentation depuis 2007 dans 34 départements avec des critères différents, s'adresse aux bénéficiaires des minima sociaux en emploi, c'est-à-dire à la pauvreté laborieuse dans une logique d'incitation à la reprise d'emploi, toujours dans le cadre de la réduction du chômage par le changement des comportements des sans emploi assistés qui sont intrinsèquement responsables de leur situation.
Partant du principe de la pauvreté volontaire, postulant que les bénéficiaires des minima sociaux ne recherchent pas d'emploi parce qu'ils y perdraient financièrement, le RSA permettrait de lisser sur le long terme les sorties du dispositif RMI et API afin que les bénéficiaires ne perdent pas trop rapidement leurs droits connexes ce qui les empêcherait actuellement par rationalité de reprendre un emploi. D'après les informations actuellement disponibles, le RSA se positionnerait en droite ligne des politiques d'activation en tant que dispositif d'incitation à la reprise d'emploi et de redistribution à l'instar de la prime pour l'emploi dans laquelle, il pourrait aller chercher une partie de son financement, entre autre.
Le dispositif RSA est-il issu des politiques de l'emploi ou d'insertion ? Puisqu'il ambitionne de régler les problèmes de pauvreté salariale, d'emploi, de chômage, de redistribution, de coût de la main d'œuvre. Il confirme la position de la thèse concernant une politique unique nouvelle due aux convergences entre les politiques de l'emploi et d'insertion.

Dans ce contexte de convergences des politiques de l'emploi et d'insertion, les représentations sociales de l'exclu que se font les décideurs et l'opinion publique par presse interposée, ont fondamentalement été modifiées.
Les politiques d'insertion dont le RMI ont été crées pour lutter contre les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociétales avec l'investissement et la mobilisation de la société civile et soutenues par l'ensemble de la société. La même société, 20 ans plus tard, ne perçoit plus de la même façon ses exclus, devenus sans emploi assistés, c'est du moins ce que cette thèse tente de valider : du soutien à l'exclu aux soupçons à l'égard du sans emploi assisté.

3.4. LE BASCULEMENT DE LA REPRESENTATION DE L'EXCLU DANS LES POLITIQUES D'INSERTION : DU SOUTIEN A L'EXCLU AUX SOUPÇONS AU SANS EMPLOI ASSISTE

Le basculement de la représentation de l'exclu qui a été soutenu par la société civile en poussant les décisionnaires de ces politiques à faire émerger une politique multidimensionnelle de solidarité, vers les soupçons à l'égard du sans emploi assisté, est étudié en s'interrogeant sur le comment et le pourquoi de ce basculement.

3.4.1. Comment les représentations sociales de l'exclu ont-elles évolué ?

C'est à travers les trois précédents chapitres que s'est dessinée l'évolution des représentations sociales. L'essentiel des textes ne sont pas repris dans ce paragraphe, seul l'accent est mis sur certains aspects.

Jean-Claude ABRIC (1996/2003, p 13) donne sa définition : « *une représentation sociale est un ensemble organisé et hiérarchisé des jugements, des attitudes et des informations qu'un groupe social donné* (dans notre cas, le pouvoir public dominant), *élabore à propos d'un objet* (les sans emploi assistés) ».

Les représentations sociales sont intériorisées par les membres décideurs des politiques d'insertion et de l'emploi et donc, collectivement engendrées et partagées. Elles sont la vision du sans emploi assisté que développe le groupe dominant. Visions qui dépendent de leur histoire, du contexte dans lequel ils baignent et des valeurs auxquelles ils se réfèrent.

« *Les pratiques sociales sont largement orientées par les représentations sociales, car représentations sociales et pratiques sont indissociables : elles s'engendrent mutuellement. Les représentations sociales guident et déterminent les pratiques et ces dernières agissent en créant et transformant les représentations sociales* » (ABRIC, 1994/1997).

Les travaux de BECKER (1963) ont mis en évidence que l'exclusion sociale est le produit d'un système donné. Elle ne peut s'expliquer par seulement les caractéristiques des exclus. Elle est le fruit d'une histoire et d'interactions d'un grand nombre de facteurs : le déviant représente le sans emploi assisté ; les réactions du groupe, les membres de la société à travers leurs opinions, les institutions sociales concernées et les décideurs des politiques d'insertion.

Peut-on réaliser le même parallèle avec les politiques d'insertion et le sans emploi assisté, qui correspond au nouvel exclu, parce qu'il est aussi en cumul de difficultés ? C'est à dire,

qu’avec l’ensemble des aspects des politiques d’insertion et de l’emploi, tenter d’analyser la manière dont elles ont évolué depuis 1988 pour les bénéficiaires du RMI, étudié au 1er chapitre, mais aussi avec l’étude de la différenciation de ces politiques depuis 2002 à 2008 au chapitre III.

N’est-il pas intéressant et réaliste de déterminer comment les décideurs représentent l’exclu actuel, le sans emploi assisté au travers leurs politiques d’insertion qu’ils ont mis et qu’ils mettent en œuvre.

Ces politiques et les dispositifs qui leur sont liés, sont le reflet concrétisé des représentations sociales qu’ont les décideurs politiques des exclus, bénéficiaires des minima sociaux.

Il est matériellement impossible d’interroger les décideurs des politiques d’insertion du passé et du présent pour connaître la représentation sociale qu’ils s’étaient ou qu’ils se sont construites concernant les sans emploi assistés. C’est donc indirectement à travers leurs actions, c’est à dire à travers des textes officiels, des rapports, des documents, des études, des statistiques, les ouvrages que se dégage cette représentation, ainsi que par leur utilisation de la presse pour véhiculer leur vision du sans emploi assisté auprès de l’opinion publique.

C’est donc à travers les politiques d’insertion et de l’emploi, leurs dispositifs, leurs organisations et leurs pratiques que cette thèse tente de montrer le changement de la représentation sociale de l’exclu qui est passé du soutien aux soupçons à l’égard du sans emploi assisté. Les pouvoirs publics et leurs relais médiatiques, sur la base de constats isolés de fraudes ou d'abus à la protection sociale, tentent de diaboliser le sujet, en particulier en stigmatisant les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du R.M.I.. Les mises en scène d'abus réels, mais peu nombreux auxquelles collaborent le pouvoir politique, les médias et une large part de l'opinion publique, cristallisent sur un groupe de population situé aux marges de la société, les raisons du chômage.

Cette cristallisation permet de favoriser, d'une part la culpabilisation, et d'autre part, la responsabilisation des sans d'emploi assistés, sachant que cet édifice est submergé par la subjectivité.

La représentation sociale du sans emploi assisté dans les politiques d’insertion se construit à travers l’interaction entre les pouvoirs publics et l’opinion de la majorité, entre autres. Les représentations sociales des sans emploi assistés guident et déterminent les politiques d’insertion, et ces dernières agissent en les créant ou en les transformant.

L’évolution des représentations sociales de l’exclu par rapport au sans emploi assisté est étudiée avec l’appui des théoriciens, de la communication politique, de la presse qui relaie et de l’opinion publique des français qui change.

3.4.1.1. L’appui des théoriciens

GODET (1997, p 139,140) déclare que le R.M.I. est une prestation de substitution pour les chômeurs en fin de droits, qu'il ne devait pas y avoir de rémunération sans contrepartie pour la société et qu'il ne devait pas avoir de revenus sans emploi. L’auteur (1997, p 55) poursuit son positionnement dans le chapitre intitulé « *L'accès inégal à la paresse, au gaspillage et à la fraude* », « *L'inégalité est inévitable et même souhaitable dans la dynamique de société* ». Il fustige les faux chômeurs cumulards qui touchent les allocations et bénéficient de la protection sociale sans payer de charges alors qu'ils travaillent souvent au noir, qu'ils déclinent les opportunités d'emploi et préfèrent l'oisiveté indemnisée au travail rémunéré. L'indemnisation du chômage est tenue comme une incitation à la paresse.

Pour sa part Michel AUTES (2004b, p 3) prend de la distance en rappelant toute la subjectivité des politiques sociales, qui, dans son esprit, englobent les politiques de l'emploi et d'insertion puisqu'il décrit le passage des politiques passives aux politiques actives comme plutôt l'activation des personnes. Derrière la formulation de « passives » au lieu de « solidarité », se cache l'idée d'assistance dans la passivité. Mais cette formulation ne doit pas cacher des jugements moraux tels que la paresse, l'irresponsabilité, le parasitage social. Activer les dépenses passives signifie une forte incitation pour que les pauvres fassent d'avantages d'efforts pour s'insérer dans la société.
« *Qui est contre le fait de rendre l'individu responsable de son sort ? Dès lors la responsabilité n'est plus limitée, l'individu est responsable de sa pauvreté, de son chômage, de sa maladie…* » précise l’auteur.
L'ensemble des mécanismes assurantiels construit sur les aléas et la socialisation des risques, est révisé par ce principe destructeur de solidarité, poursuit l'auteur.

Dans le rapport de recherche n° 30 du Centre d'Etude de l'Emploi (C.E.E.) (BRUN, STAHLI, PELISSE, 2006, p 85), concernant la trajectoire d'insertion et la gestion du chômage de masse, les auteurs concluent sur le principe de fonctionnement de l'insertion en insistant les limites de la contractualisation sur le comportement des personnes qui les rend responsables de leur éloignement de l’emploi. Ce n’est pas toujours un problème personnel, mais c’est souvent l’emploi qui s’éloigne d’eux.

3.4.1.2. L'évolution de la communication politique sur les sans emploi assistés

En l'espace de 2 à 3 ans, 2002-2003 à 2004-2005, le tabou de la responsabilité de l'assisté sur sa situation a disparu. Les textes législatifs peuvent en 2006 se succéder sans réactions d'indignation ni de la majorité politique, ni de l'opposition, ni des médias, ni des citoyens. Le sommet de la pyramide de ces textes est constitué par la création du Comité National de la Lutte contre la Fraude en matière de Protection Sociale le 23 octobre 2006, décret n° 2006-1296.

C'est dans les textes et rapports que les représentations sociales de la personne sans emploi durablement ont évolué sensiblement. L'exclu était soutenu par la société ; le sans emploi, l'inemployable et/ou le pauvre sont soupçonnés d'être des tricheurs, des profiteurs et des fainéants. Le pouvoir politique et les médias ont participé à ce que cette évolution atteigne l'opinion des Français.

Dans leur rapport, MERCIER et RAINCOURT (2005, 17) emploient des méthodes peu scientifiques pour culpabiliser, aux yeux des Français, les allocataires des minima sociaux afin d'imposer leur logique de chômage volontaire où il suffirait de mettre tous les fainéants au travail pour résoudre le problème du chômage en France. Il faut citer dans le paragraphe III de ce rapport sur les devoirs des allocataires : « *Un meilleur respect des obligations des bénéficiaires du RMI garanti par une politique active de suivi* », ayant pour sous-titre « *Renforcer l'aspect de devoir des minima sociaux est indispensable pour renforcer leur efficacité et pour restaurer leur image dans l'opinion publique* ».

Les auteurs, sur la base d'aucune étude, ni de statistiques ce qu'ils reconnaissent, assènent leur vérité généralisant les cas particuliers. Ils s'appuient sur l'opinion publique pour chercher à convaincre leurs collègues parlementaires. « *La médiation de plusieurs cas spectaculaires de fraudes* »... « *Alimente une suspicion sur l'existence de profiteurs du système* »… « *Pour le RMI en particulier, de nombreux contribuables ont le sentiment qu'une part non négligeable des allocations est versée de façon injustifiée*... (Problématique de fraude)... (Doute sur la volonté de sortie des minima sociaux) »… « *Même si aucune étude permet de quantifier l'ampleur de ces comportements illégaux* »... « *Cette méfiance rejaillit injustement sur l'image de l'ensemble des bénéficiaires* » : CQFD. Ils poursuivent en postulant le devoir comme une justice sociale, car la fraude non sanctionnée est injuste.

MERCIER et De RAINCOURT (2005, p 18) poursuivent dans ce rapport concernant plus de droits et des devoirs pour les minima sociaux que, s'il y a 1/3 des bénéficiaires du RMI

comme demandeurs d'emploi, c'est que l'allocation n'est pas liée à la recherche d'emploi, ce qu'elle devrait être.

Les conseils généraux, par voie médiatique, ne sont pas en reste sur cette culpabilisation des rmistes. Le 15 avril 2005, Les Echos titré « *RMI : Les Bouches du Rhône durcissent les contrôles* », confirme l'embauche de 30 salariés dédiés aux contrôles des rmistes. Le 15 septembre 2005, Le Monde titre « *Les conseillers généraux exigent un contrôle accru sur les rmistes* ». Cet article précise, que 60 caisses d'allocations familiales sur les 123 ont intégré une clause de renforcement des contrôles dans leurs conventions signées avec les conseils généraux. L'article reprend les propos du 1er ministre VILLEPIN du 1er septembre 2005 « *Les personnes qui touchent des revenus d'assistance ne sont pas suffisamment incitées à reprendre un emploi* »… « *Fin de l'année, un esprit de responsabilité au cœur de ces revenus, suivra une logique de droits et de devoirs* ».

La communication politique concernant les sans emploi assistés est le message que font passer les décideurs des politiques d'insertion pour proposer leurs orientations futures. Les abus et les fraudes des assistés, les chasses aux « faux » chômeurs ou bénéficiaires du RMI et les incitations à la reprise d'emploi, sont initiés par une logique de chômage ou de RMI « volontaire » et donc de responsabilisation du sans emploi. Tous ces aspects des politiques d'insertion ont été traités transversalement dans les chapitres précédents.

La baisse du nombre « d'assistés » est aussi médiatisée. Les systèmes de contrôle (cf. 3.3.2.3.) se sont mis en place avec l'objectif de nettoyer les listes auxquelles s'ajoutent des procédures nouvelles de sanctions plus graduées pour l'A.N.P.E., moins sévères en ce qui concerne les amendes de façon à être plus utilisées. Ces systèmes poussés rapidement à leur vitesse de croisière, ont donné des résultats défiants tous les calculs de la DREES, rapportés dans le rapport ONPES 2001-2002 puisqu'en 2005-2006, le chômage baissait alors que le nombre de bénéficiaires du R.M.I. montait ; d'où un certaine circonspection des médias et des spécialistes, allant jusqu'à douter des statistiques de l'INSEE.
La polémique reprend en 2007. En effet, Le Nouvel Observateur du 31 01 2007 précise que l'annonce par le Premier Ministre de la baisse du chômage à 8,6% au 31 décembre 2006, se fait dans un climat de polémique sur les chiffres du chômage et sur la non parution des chiffres INSEE du chômage. Cette annonce intervient alors que la polémique est alimentée par un collectif d'associations et de syndicats nommé « Autres Chiffres du Chômage »

(ACDC) qui propose un dossier bâti sur des chiffres officiels contredisant ceux du ministre, et que l'INSEE a bloqué la parution des chiffres de l'enquête « Emploi » habituellement prévue en janvier, mais reportée à l'automne, après les élections présidentielles et législatives.

A l'instar des 8 catégories de demandeurs d'emploi de l'ANPE qui permettent de diviser le nombre officiel presque par 2, les conseils généraux commencent (2007) à inventer des catégories de rmistes dans une grande discrétion.

En effet, l'INSEE (CAZIAN et al. 2007) annonce une baisse de 5,9% de bénéficiaires du RMI de juin 2006 à juin 2007 en précisant que, sans doute, l'amélioration du marché de l'emploi y avait participé, mais en même temps, insiste sur la montée en charge du dispositif d'intéressement et de la montée du nombre de contrats aidés (CA et CI-RMA) car ceux-ci sont retirés du nombre d'allocataires du RMI pour être déplacés dans la catégorie « insertion » au lieu d' « allocation ». Ainsi, dans cette étude, il y avait 75 000 bénéficiaires en moins, mais d'un autre côté, 78 000 représentant les contrats aidés avaient été retirés de la « catégorie 1 ». En fait, durant cette période donnée, il y a eu 3000 bénéficiaires en plus, à l'opposé des 5,9% en moins.

Le basculement doit être justifié ce que réalise le rapport MERCIER/RAINCOURT (2005) en présentant les sans emploi assistés comme des oisifs, riches, responsables de leur paresse (CORDONNIER, 2000 p 73).

Le rapport LETARD (2005) présente les avantages en précisant que le montant de l'allocation du R.M.I. ne représente que 30% de l'aide globale liée au R.M.I., les autres 70% se composent des droits connexes et des droits extralégaux ; ce qui en ferait des nantis de la solidarité par rapport aux smicarts qui travaillent.

Ces sans emploi assistés abusent de la protection sociale. Il est nécessaire de les contrôler afin de mettre fin aux abus initiateurs d'injustice et d'inégalités, enrichit le rapport MERCIER/RAINCOURT.

Par ailleurs, pour les « Gisements » d'emplois, des études prospectives sur l'emploi ont montré que les métiers d'aide à la personne pouvaient créer de nombreux emplois.

Les pouvoirs publics ont réussi à faire passer le message qu'il y a tant de gisements d'emploi à portée de mains volontaires qu'il n'y a plus qu'à s'activer pour se saisir de ceux-ci qui jaillissent à profusion tels les métiers en tension, que l'opinion publique y croit … sauf quand elle est personnellement concernée.

La communication politique a bien fonctionné. La représentation du sans emploi assisté devient celui qui ne s'active pas pour trouver un emploi abondant.

3.4.1.3. La presse relaie les soupçons à l'encontre des sans emploi assistés

Les nombreux articles de presse, en focalisant sur des cas particuliers de fraudes et d'abus, stigmatisent l'ensemble des allocataires des minima sociaux. Les pouvoirs publics ont traduit cette tendance en textes législatifs. L'opinion publique évolue vers une culpabilisation individuelle du sans emploi assisté. Ce n'est plus « *J'ai des risques de devenir moi–même ou un de mes proches un jour un exclu* », mais « *Ce sont des profiteurs, ils n'ont qu'à faire comme moi et travailler* ».

La presse qui a son importance dans l'élaboration des représentations sociales et dans l'appréhension des changements sociaux, se fait l'écho de ces abus et de ces fraudes et, miracle de l'activité législative, les parlementaires répondent.
ROBEQUAIN Lucie, le 17 octobre 2006, écrit dans le journal Les Echos : « *Les fraudes aux allocations chômage prennent une dimension organisée, industrielle et mafieuse* ». AUGUSTE Olivier, le 25 octobre 2006, dans Le Figaro économique : « *La fraude à la protection sociale en ligne de mire* ». Le 26 octobre 2006, La Tribune titre « *Deux amendements pour lutter contre la fraude* ». L'article informe que deux amendements sont adoptés par la commission de l'Assemblée Nationale pour lutter contre la fraude dans le cadre de la loi de finance de la Sécurité Sociale 2007. Le premier concerne la restitution de la « carte vitale » pour les français qui s'installent à l'étranger, le second s'intéresse au contrôle du patrimoine des allocataires de minima sociaux et à l'évaluation de leur train de vie.
Le 7 novembre 2006, ROBEQUAIN dans le quotidien Les Echos titre « *La réforme du contrôle des chômeurs engendre des sanctions plus justes et plus nombreuses* ». Cet article propose un bilan de la mise en œuvre le 2 août 2005 du renforcement du contrôle des chômeurs. Les sanctions progressent à vive allure. Le nombre de demandeurs d'emploi pénalisés reste cependant modeste. Sur 1,8 million d'allocataires de l'UNEDIC, seul 1,08% a été sanctionné pour une progression de 75,2% en 2005.

Pour conclure sur ces articles de presse concernant la culpabilisation des assistés par les pouvoirs publics et la presse, l'hebdomadaire Le Point du 29 juin 2006 a réalisé un dossier qui se veut choc « *La grande triche sociale* », voici quelques extraits : « *Une insulte aux contribuables, une insulte à l'emploi, les mafieux à l'assaut de l'UNEDIC, fiasco du reclassement des chômeurs, la fraude est devenue une activité industrielle* ».

3.4.1.4. L'évolution de l'opinion des français concernant les exclus

L'évaluation du RMI a évolué dans la première phase ; la prise en charge globale des problèmes de pauvreté a été prise en compte, mais dans la seconde phase, ce sont les aspects de la seule insertion professionnelle qui ont été évalués.

Alors que les évaluations insistaient sur la grande diversité des bénéficiaires du RMI et leurs trajectoires, les pouvoirs publics ont favorisé les travaux présentant des représentations stéréotypées des bénéficiaires du RMI, comme celles véhiculées par la figure du désincité (BOUCHOUX et al. 2004, p 14). Depuis 2002-2003, l'opinion semble avoir changé, en effet pour l'ONPES (2003-2004, p 61-69) les français pensent à 53% que le R.M.I. risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas rechercher du travail et sont 44% à penser que le R.M.I. donne un coup de pouce nécessaire pour s'en sortir.

L'opinion des français sur les exclus évolue sous les pressions médiatique et politique.

Le C.E.R.C. (2005b, p 74) précise que pour une fraction de l'opinion et des acteurs politiques, les bénéficiaires des minima sociaux devraient exercer une activité en contre-partie de l'allocation. Selon les français, l'Etat doit prendre en charge les problèmes sociaux, mais, d'autres opinions ont tendance à progresser : pour 46% des individus interrogés, la solidarité, c'est l'affaire de l'Etat mais cette opinion perd 5 points en 6 ans (BOISSELOT, 2006, p 3). L'intervention de l'Etat subit une érosion de 4 points entre 2005 et 2006. En effet, 51% des personnes interrogées en 2006 pensaient qu'il n'y a pas assez d'interventions de l'Etat alors qu'en 2005, ils étaient 55%.

Les français refusent l'idée de financer la hausse du R.M.I. et l'opinion que l'allocation chômage devrait bénéficier à tous sans restriction est en recul (63% en 2004, 58% en 2006) (FORSE, PARODI, 2006). Selon la DREES de décembre 2004 (CAZAIN, DONNE, GILLES, PETOUR), 84% au lieu de 76% des personnes interrogées réclament une contrepartie au R.M.I.

Cette tendance se retrouve concernant l'allocation chômage, en 2004, 96% des sondés se déclaraient favorables à l'exigence de contrepartie pour les chômeurs, contre 80% en 2000.

La DREES, en août 2008, propose une étude sur l'évolution des opinions des français sur les questions sociales entre 2002 et 2007. Concernant la pauvreté, 85% pensent que depuis 5 ans, la pauvreté et l'exclusion ont augmenté, 20 points de plus qu'il y a 6 ans. Les causes de cette pauvreté, entre autre, seraient à 47% le manque de volonté à travailler, +2 points. Ils exigent à 86% des contreparties à la solidarité. Les bénéficiaires doivent rechercher un emploi à 96%, accepter des stages à 94%, faire des efforts pour s'insérer socialement à 93%, participer à des

tâches d'intérêt général à 83%. 29% des les rmistes estiment qu'ils ne doivent pas être soumis à une contrepartie, 12% pour les français (DAVID, 2008).

Dans le droit-fil de la logique de suspicion, un autre rapport surprenant nous éclaire sur l'opinion de certains français concernant les allocataires des minima sociaux.

Une enquête en 2005, sous forme de testing du Fonds de la Couverture Maladie Universelle, diffuse des chiffres alarmants de refus de soigner les bénéficiaires de la CMU et donne le sentiment de ces médecins. Certains praticiens libéraux sont dénoncés pour leurs pratiques discriminatoires. Selon cette étude, 50 % des psychiatres, 44 % des gynécologues, 41 % des pédiatres et 35 % des ophtalmologistes ont refusé de prendre en charge des patients en CMU. Pour ces praticiens, le patient en C.M.U est perçu comme « *une personne qui ne travaille pas* » et qui « *abuse du système de protection sociale* » (BLANCHARD, 2006). Cet exemple montre le danger de jouer avec l'opinion publique car les conséquences pourraient être dramatiques.

Certes, les fraudes existent, certes il faut les sanctionner mais il ne faut pas oublier l'utilité des minima sociaux, le respect à la dignité des personnes qui en ont besoin. Elles sont déjà assez discriminées par leurs statuts sans qu'il faille pour autant rajouter des discriminations supplémentaires.

Les Français questionnés par la DREES (JULIENNE & MONROSE, 2004, p 3) pensent à 47 % que les causes de la pauvreté viennent de la non volonté de travailler. Ils précisaient que l'opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion au début des années 2004 montre que 59% des français pensent que c'est le manque de travail qui exclut alors que 47 % pensent que ce sont les pauvres qui ne veulent pas travailler.

Les français sont nombreux à refuser l'idée de financer à la hausse le RMI. Du même coup, l'idée qu'il serait possible de réduire les dépenses d'allocation chômage en réduisant la prestation est à la hausse aussi. Tandis que l'opinion que les allocataires du chômage devraient bénéficier à tous, est en recule : 63% en 2004 et 58% en 2006 (FORSE & PARODI, 2006).

Une étude du Crédoc (ALIBERT, BIGOT et FOUCAUD, 2005 p 85) montre ce que pensent les français du système de protection sociale : 67% d'entre eux pensent que « *Si les chômeurs le voulaient vraiment, beaucoup pourraient trouver un emploi* » ; 78% pensent qu' « *Il est parfois plus avantageux de percevoir de minima sociaux que de travailler avec un bas salaire* » ; 67% pensent qu' « *Il faudrait suspendre les allocations aux chômeurs refusant, au bout d'un certain temps, un emploi moins qualifié et moins rémunéré que le précédant* ».

Les chômeurs eux-mêmes répondent respectivement à ces trois questions d'une façon majoritaire : 58%, 70%, 51%. Pour 52% des personnes n'ayant jamais connu le chômage, le RMI incite les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail. Ils ne sont plus que 41% pour ceux qui ont connu plus de trois fois une période de chômage.

« *La cristallisation qui se concentre sur des groupes particuliers situés aux marges de la société décrit la situation qui se forme autour des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du R.M.I., c'est en quelque sorte le retour des classes dangereuses* » (CASTEL, 2003 p 53). Ce que CASTEL décrit pour les banlieues, convient parfaitement pour les groupes d'allocataires de minima sociaux non employés.
« *La disqualification des facteurs extérieurs a nécessairement donné lieu à une intériorisation de l'échec personnel* » (CHAUVEL, 2006 p 56). L'intériorisation pour les victimes d'un échec en apparence personnel peut avoir des effets psychologiques délétères et des conséquences politiques dangereuses.

La connaissance scientifique est vulgarisée. Les métiers de l'aide à domicile peuvent être cités en exemple.
En effet, c'est sous le nom de « Gisement d'emplois nouveaux » qui se réfère à la recherche pétrolière qui a enrichi des états qui n'avaient qu'à creuser dans le désert que l'emploi est décrit. L'objectivation rendant concret ce qui est abstrait et l'ancrage en rendant ce savoir scientifique familier participent à construire la représentation sociale du sans emploi assisté. Il devient celui qui ne fait même pas l'effort de se baisser pour ramasser tous les emplois qui jaillissent à profusion. Les instances et relais de communication, en quelque sorte, enfoncent le clou, à l'initiative des décideurs des politiques d'insertion sous l'angle de la fraude et de l'abus. Ainsi la fraude devient mafieuse en référence à la triste réputation de la délinquance organisée de Sicile.
L'opinion se nourrit de ces images autant que les décideurs par retour de l'opinion publique. Malgré plus ou moins 1,8 millions de demandeurs d'emploi répertoriés en 2008, l'idée qu'il manque de bras fait son chemin. L'image d'un fainéant fraudeur et profiteur s'installe.

La société civile française se mobilise beaucoup moins pour la cause des personnes en cumul de difficultés, sans emploi assistés qui sont devenus au fil du temps des nantis de la solidarité. Les français restent sensibles à la souffrance des plus démunis et souvent, se mobilisent

généreusement pour des catastrophes éloignées. L'année 2006 est celle du record des dons ; mais les exclus « domestiques » les touchent beaucoup moins qu'avant.

Même les professionnels participent à l'évolution des représentations sociales. CASTRA (2003/2004) défend l'idée selon laquelle les professionnels de l'insertion pensent que les demandeurs d'emploi qu'ils suivent, souffrent de déficit de motivation et de mobilisation. Leurs difficultés relèvent de leur personnalité et c'est là qu'il faut agir afin de les préparer à l'emploi. Or, ce type d'actions quasiment thérapeutiques et soucieuses de motiver et de mobiliser les individus est, non seulement inefficace mais pervers car il enferme les individus dans leurs défaillances personnelles. Le problème de l'emploi devient le problème de l'individu et de sa personnalité.

La grande exclusion, l'extrême exclusion reste mobilisatrice en terme de bénévolat avec les Restos du Cœur, Emmaüs pour les « SDF » mais l'assisté, c'est à dire celui qui bénéficie de la solidarité générée par l'impôt est beaucoup moins digne d'intérêt. Sa dignité, il doit la retrouver dans l'emploi. La solidarité à condition que l'assisté s'active et qu'il travaille. La dignité ne s'obtient que par le travail…
Que faire alors quand il manque ? Sont-ils condamnés à être indignes ? Que faire de ceux qui ne peuvent pas travailler ? N'y a t-il pas de place dans notre société pour eux ?

3.4.2. Pourquoi les représentations sociales de l'exclu ont-elles évolué ?

Loin d'avoir l'ambition d'analyser l'ensemble des réponses possibles, ce paragraphe souhaite simplement ouvrir la réflexion sur quelques raisons de cette évolution des représentations sociales de la personne en cumul de difficultés, en particulier, celle qui est non employée et assistée. Trois raisons sont mises en évidence : l'intériorisation des causes de l'exclusion liée à l'individualisation de la démarche d'insertion, l'insécurité sociale ressentie et la peur du déclassement.

3.4.2.1. De l'individualisation de l'insertion à l'internalisation des problématiques

Une des raisons de ce changement de représentations sociales du sans emploi assisté par rapport à celle de l'exclu, réside, semble-t-il, dans la durée et l'ancienneté des politiques d'insertion.

Sensé ne pas être pérenne, le dispositif RMI devait réduire en premier lieu la pauvreté, or, fin 2005, avec un seuil de pauvreté à 50%, il y avait en France, 6,3 %de pauvres ; avec un seuil de pauvreté à 60%, ils étaient 12,1%. Même avec les nouveaux calculs de l'INSEE (novembre 2007) le nombre de demandeurs d'emploi ne s'éloigne que très peu des 2 millions depuis 7 ans et le nombre de bénéficiaires du RMI est passé de 400 000 en 1989 à 1,1 million en 2007.
L'individualisation de la démarche d'insertion, 20 ans après se retourne sur l'individu. C'est à dire que, même si la situation des personnes en cumul de difficultés s'est améliorée en matière de revenus, en matière d'exclusion, elle a progressé puisque le nombre de personnes assistés augmente toujours ou stagne au mieux dans une logique de stigmatisation accentuée.
Avec le temps, cette situation est devenue de leur responsabilité, ils ne font pas assez d'efforts pour s'en sortir.
De là à penser qu'ils se complaisent dans cette situation de rentier de l'assistanat, il n'y a qu'un pas vite franchi dans le cadre des politiques d'insertion. Certains assistés en sont même convaincus.
Depuis l'activation des chômeurs avec la mise en place de l'activation des dépenses passives pour l'emploi en 2001 avec le P.A.P., accentuée en 2006 avec le P.P.A.E. de l'A.N.P.E., le comportement individuel est la source des catégorisations des demandeurs d'emploi, leur attitude vis-à-vis de ce que la société attend d'eux et met exclusivement l'accent sur les facteurs endogènes de leur situation et donc du chômage.
Le système d'internalisation de l'échec fonctionne si bien que les chômeurs eux-mêmes finissent par penser que les raisons uniques de leur situation de chômage leur sont imputables : la santé précaire, l'âge élevé, le faciès, la manque de qualification… Les chômeurs et les pauvres en viennent à de disqualifier eux-mêmes.

3.4.2.2. L'insécurité sociale

L'insécurité sociale est un des éléments importants qui a entraîné l'évolution actuelle de l'appréhension de l'exclusion. Le ressentiment collectif se nourrit du sentiment partagé d'injustice qu'éprouvent les groupes sociaux dont le statut se déprécie (CASTEL, 2003 p 49, 65). La frustration collective cherche des boucs émissaires. Ces catégories sociales représentent une part importante des groupes qui auraient pu avoir une place centrale dans le secteur industriel. Au-delà du chômage de masse, la disqualification de masse, affecte les milieux populaires.

La maîtrise de risques n'est plus collective, mais individuelle. L'Etat affranchit l'individu de sa dépendance à l'égard de toutes les communautés intermédiaires qui lui procuraient une protection rapprochée. L'Etat devient le principal support de protection. Lorsque que ces protections finissent cet individu devient à la fois fragile et exigeant parce qu'il est habitué à la sécurité et rongé par la peur de la perdre. Pour les personnes largement avancées dans la vie active, la perte d'emploi occupé depuis de nombreuses années, mais aussi l'interruption contrainte d'une activité non salariée, constituent souvent des drames d'autant plus graves que la perspective de retrouver un emploi s'amenuise (CERC, 2005b p 210). Les personnes se dévalorisent en conscience puisque les raisons de leur situation sont individuelles et intrinsèques. L'autre individu ou l'autre groupe est ressenti comme un concurrent qui pourrait prendre sa place dans la file d'attente.

3.4.2.3. Le déclassement social

Le déclassement procède d'une autre logique. Il n'est pas l'affaire uniquement de diplôme et de mobilité sociale limités, mais de la crainte de la chute, et cela à tous les niveaux de la société (DURU-BELLAT, DUBET, 2006 p 47-51). La crainte est plus envisagée pour les enfants. En 2004, 60% des français se déclarent optimistes quant à propre avenir, alors qu'ils ne sont que 34% à l'être pour celui de leurs enfants.

Pour DE GAULEJAC (2005, p 198) le risque de perdre sa place est caractérisé par les transformations du marché de l'emploi et l'émergence d'un processus généralisé de précarisation. Chaque individu devient une particule élémentaire qui doit se libérer de toutes les entraves supposées l'empêcher de réussir. Les luttes collectives qui ont marqué l'histoire industrielle tendent à s'atténuer au profit de luttes plus individuelles pour avoir une place afin d'améliorer sa propre position sociale.

L'exclu ne l'est plus d'une façon générale de la société mais individuelle : la personne est privée d'emploi et assistée.

Le regard de la société a évolué sous la pression des médias, du pouvoir politique, mais aussi des craintes et des peurs dues à l'internalisation des échecs dans la conquête de sa place, de l'insécurité sociale grandissante pour soi, mais surtout pour ses enfants et de la crainte du déclassement social dans le cadre d'un ascenseur social qui descend sans espoir de remonter.

Cette tentative d’explication nécessiterait d’être approfondie dans un autre cadre que cette thèse.

3.4.3. Du soutien à l'exclu aux soupçons au sans emploi assisté

Le 1er chapitre a permis de comprendre l'évolution des politiques de l'emploi, leur faiblesse face au chômage de masse, au phénomène de pauvreté et d'exclusion, et à l'émergence des travailleurs pauvres, ainsi que la création des politiques d'insertion multidimensionnelles dont le but était d'appréhender les situations des personnes en cumul de difficultés, exclues de la société en leur permettant d'être acteur de leur dynamique d'insertion en mobilisant les énergies locales.

Le troisième chapitre a montré, que depuis 2002-2003, les politiques d'insertion et de l'emploi, tout en se confondant et en s'opposant dans certains domaines, convergeaient l'une vers l'autre, dans leur finalité unique qu'est l'emploi salarié, dans une approche de la responsabilité intrinsèque du sans emploi assisté, dans le strict repli sur les compétences de chaque institution et dans l'oubli des facteurs causaux extrinsèques au sans emploi assisté sur sa situation.

Cette convergence s'est construite progressivement en entraînant une évolution dans l'appréhension des problématiques de l'exclu et du traitement politique jugé approprié.

Dans cette évolution des politiques d'insertion, la place de l'exclu, soutenu par la société, car exclu sociétal, exclu socialement et professionnellement, a progressivement construit une représentation dans laquelle l'exclu, devenu le sans emploi assisté, est soupçonné d'abuser de la protection sociale, des dispositifs d'insertion en particulier du RMI, mais aussi des autres minima sociaux.

Les décideurs des politiques d'insertion avec le soutien de théoriciens, des institutions, de la presse ont fait évoluer l'opinion publique, le sans emploi assisté n'est plus soutenu, il est soupçonné d'abuser de l'assistance. Ce n'est plus la société qui est responsable de l'exclusion, mais l'individu lui-même qui est responsable de sa situation.

La société civile a pris une part importante dans l'appréhension collective des phénomènes de pauvreté et de précarité. La société civile s'est mobilisée en amont de l'Etat par des initiatives innovantes et concrètes de terrain, mais aussi par de grands retentissements médiatiques à l'initiative de COLUCHE, l'humoriste, qui crée les Restos du Cœur et de l'abbé PIERRE qui renouvelle son appel à l'aide de l'hiver 1954 aux plus démunis 30 ans après.

Des bénévoles, des professionnels sensibilisés par ce problème de société, se sont ingéniés à trouver des solutions nouvelles, en particulier, dans la création des premières structures de

l’insertion par l’activité économique qui deviendront l’outil instrumentalisé par l’Etat et les conseils généraux que l’on connaît actuellement.

A travers les trois précédents chapitres, s’est dessinée l’évolution de la place de l’exclu actuel, le sans emploi assisté dans les politiques d’insertion qui sont, en quelque sorte, la concrétisation politique de la représentation que les décideurs de ces politiques ont eu et ont toujours.

JODELET (1989/2003, p 67) précise que « *La place, la position sociale qu’occupent les individus ou les fonctions qu’ils remplissent, déterminent les contenus représentationnels et leur organisation via le rapport idéologique qu’ils entretiennent avec le monde social, les normes institutionnelles et les modèles idéologiques auxquels ils obéissent* ». C’est à dire que les représentations sociales sont imposées par une idéologie dominante.

Les normes et les valeurs véhiculées par les politiques d’insertion, via les textes législatifs, les rapports parlementaires, les mesures et les dispositifs, impriment, voire imposent les représentations sociale et politique du sans emploi assisté.

Depuis la mobilisation de la société civile dans les années 1980 jusqu'en 2002, l'opinion publique soutenait l'exclu parce que chacun voyait en lui, un risque de se retrouver à sa place. L'exclusion peut frapper chacun d’entre nous, disait-on ! L'exclusion est un processus de cumul de difficultés qui peut toucher toutes les familles, puisque la société de progrès laisse sur place nécessairement un certain nombre de personnes qui n'arrivent pas à suivre ! L'exclu, dans cette logique, n'était pas responsable de sa situation, et la société reconnaissait sa part de responsabilité.

Cette façon d’appréhender l’exclu a basculé, le sans emploi assisté est responsable de sa situation : le pauvre, responsable de sa situation de pauvreté, le chômeur de longue durée, responsable de ne pas être assez actif dans sa recherche d’emploi, le bénéficiaires du RMI, responsable de ne pas s’activer plus dans sa dynamique d’insertion, le sans emploi assisté, responsable de ne pas saisir les emplois jaillissant des gisements d’emplois des métiers en tension, change totalement la place de ce nouvel exclu dans la société.

Contrairement à l’exclu qui était soutenu par la société, le voici soupçonné. Pas une seule association caritative, même la plus extrême, demande une revalorisation du montant du RMI ! Les seules manifestations de la société civile en faveur des plus démunis, concernent ceux qui n’ont pas de logement décent et donc pas les mêmes droits que les bénéficiaires du RMI. Les membres de notre société jugent que les bénéficiaires des minima sociaux sont assez aidés et même trop pour certains puisqu’ils demandent une contrepartie à l’assistanat.

La solidarité n’est plus un droit, elle a une contrepartie. Il faut donc mériter la solidarité en accomplissant la contrepartie demandée. La solidarité est devenue conditionnelle à un comportement. Le schéma dominant/dominé s’est accentué.

Contrairement à l’exclu, les causes de la situation d’assisté, pour la société, sont intrinsèques à l’individu assisté. C’est à dire que d’une responsabilité imputée à la société pour l’exclu, celle-ci est imputée au sans emploi assisté.

La représentation sociale du sans emploi assisté dans les politiques d’insertion s’est détériorée dans l’opinion publique. Mais peut-on dire qui de l’opinion publique ou des décideurs des politiques d’insertion sont à l’origine de la représentation ? Ils la construisent et la transforment ensemble et mutuellement. Il n’en demeure pas moins que l’individu subit la contrainte des représentations sociales dominantes de la société (MOSCOVICI, 1989/2003, p 84).

TABLEAU RECAPITULATIF DES REPRESENTATIONS SOCIALES DES PERSONNES AUX MARGES DE L'EMPLOI SALARIE ET DE LA SOCIETE

	Dimensions	**Problématiques**	**Catégorisations**	**Facteurs causaux**	**Imputation de la Responsabilité**	**Dynamique d'insertion**	**Jugements de la société**	**Dates approximatives**	**Types d'insertion**
Réinsertion	Multi-directionnelle	Inadaptation à la société de progrès	Collective	Inaptitude culturelle, reproduction sociale	Extrinsèque	Passive	L'asocial est aidé	1945-1974	Socialisation logement
Intégration	Uni-directionnelle	Inadaptation à l'entreprise	Collective	Inaptitude individuelle	Extrinsèque	Passive	Le handicapé est reconnu	1975-1981	Formation d'adaptation dans l'entreprise
Insertion/ Exclusion sociale et professionnelle	Multi-directionnelle	Exclusion des sphères productrice et sociétale	Individuelle	Inaptitude sociétale	Extrinsèque	Implication/ contrepartie	L'exclu est soutenu	1982-2002	Insertion sociale et professionnelle durable
Inemployabilité assistée	Uni-directionnelle	Inadaptation au marché de l'emploi	Individuelle	Inaptitude individuelle	Intrinsèque	Contrepartie/ obligation	Le sans emploi assisté est soupçonné	2003 +	Emploi à tout prix, même précaire

Ce tableau des représentations sociales des personnes aux marges du travail salarié et de la société permet de récapituler le travail de cette thèse concernant l'évolution détériorée de la place des emplois assistés dans les politiques de l'emploi et d'insertion.

Les aspects fondamentaux de cette évolution concernent, d'une part la catégorisation collective du handicapé qui devient individuelle, d'autre part, l'imputation de la responsabilité de la situation extrinsèque à l'exclu qui devient intrinsèque au sans emploi assisté, ensuite, la multidimensionnalité de l'exclusion qui devient unidimensionnelle et enfin, l'insertion sociale et professionnelle durable qui devient l'emploi sous toutes ses formes, même les plus précaires.

Ce tableau montre que les notions d'insertion/exclusion ne sont plus la base des politiques d'insertion depuis 2002-2003, d'où la conclusion : « La disparition du concept d'insertion/ exclusion sociale et professionnelle comme instigateur des politiques d'insertion ».

CONCLUSION : LA DISPARITION DU CONCEPT D'INSERTION/EXCLUSION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE COMME INSPIRATEUR DES POLITIQUES D'INSERTION

Après une immersion dans les politiques de l'emploi et d'insertion qui a validé la première hypothèse de la convergence de ces politiques depuis les années 2002-2003 pour n'en faire plus qu'une, et la deuxième concernant le basculement des représentations sociales de l'exclu qui passent du soutien de la société aux soupçons sur les « sans emploi assistés », la conclusion qui émerge est celle de la disparition du concept d'insertion/exclusion sociale et professionnelle comme inspirateur des politiques actuelles d'insertion.

L'émergence des politiques d'insertion a été nécessaire pour compléter, voire remplacer les politiques de l'emploi qui peinaient à résoudre le problème de l'intégration des demandeurs d'emploi devenus pauvres et exclus de la société. L'Etat sait indemniser des chômeurs, mais ne sait pas créer du lien social. Les politiques d'insertion par leur transversalité et leur horizontalité, élargissaient le champ des politiques verticales et binaires. La prise en compte globale de la situation de la personne en cumul de difficultés permettait à l'insertion de se situer, d'une part, dans un processus dynamique d'insertion et d'autre part, dans une approche multidimensionnelle liée à ces situations d'exclusion dans tous les domaines de la vie quotidienne et sociétale.

La cogestion instituée en 1988 pour le pilotage du volet « insertion » du RMI a obligé les institutions compétentes, l'Etat et les conseils généraux à s'entendre a minima, mais à s'entendre tout de même sur un compromis commun d'actions dans le cadre du plan départemental d'insertion. La décentralisation, en faisant voler en éclats cette cogestion, sous couvert d'une meilleure clarté des responsabilités sur le dispositif, a brisé ce partenariat.

Enfin l'exclusion sociétale a disparu au profit de l'inemployabilité en insertion ; c'est à dire, que de la lutte contre le phénomène d'exclusion, le RMI est devenu la troisième manière d'indemniser les chômeurs, donc un dispositif lié à l'emploi et non plus lié à une problématique sociétale.

Le sans emploi assisté est devenu responsable de sa situation de privé d'emploi et d'assisté par une appropriation des initiateurs des politiques d'insertion de la théorie du chômage volontaire, dépendant de la rationalité des bénéficiaires, appliquée depuis les année 90 aux chômeurs afin de les catégoriser.

Que reste-il alors du concept d'Insertion/Exclusion sociale et professionnelle des années 80 dans les politiques actuelles d'insertion ?

Cette thèse démontre que ce concept n'est plus l'inspirateur des politiques d'insertion à partir des années 2002-2003. En effet, cinq notions fondamentales de l'insertion sociale et professionnelle ne sont plus présentes dans les politiques actuelles d'insertion. A savoir : le processus dynamique, la multidimensionnalité, le droit à l'insertion, le partenariat avec les acteurs locaux et les institutions, et l'exclusion sociétale.

Du processus dynamique de l'insertion à l'état durable d'inemployabilité

Le processus dynamique multidimensionnel est devenu l'état binaire de l'inemployabilité en insertion. En effet, la sociologie française s'accorde pour définir le couple Insertion/Exclusion comme un processus dynamique multidirectionnel qui permet d'intervenir sur les situations intermédiaires engendrées entre ces deux pôles. Après 20 ans (1988-2008) de fonctionnement du dispositif R.M.I., outil principal des politiques d'insertion, force est de constater, que loin d'être traitée comme un continuum, comme un parcours progressif, comme des étapes rendant la personne de plus en plus autonome, l'insertion a produit des politiques « du tout ou rien » qui transforment l'insertion en un état durable pour la majorité d'entre elles.

Les contrats aidés, en particulier dans les structures d'insertion, ont une durée limitée. Les sorties pour l'emploi en C.D.I. ou en C.D.D. de plus de 6 mois, réclamées par la circulaire DGEFP n° 2005-41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et aux chantiers d'insertion suite à la loi de cohésion sociale, qui fixe ces objectifs de sortie à 20%, laisse en réalité 80% des personnes en insertion dans ces structures sans solution en matière d'emploi. L'Etat admet donc des outils dont le résultat peut ne pas dépasser 20% !

Le caractère temporaire des aides à l'insertion est justifié par l'objectif final d'une réintégration complète des exclus, entendu comme accès à l'emploi ou de retour à l'emploi ordinaire stable et à temps plein dans le secteur marchand. L'objectif d'une insertion maximale devient absurde vis-à-vis de la personne en démarche active d'insertion. Cela est le résultat de l'idée d'une insertion basée sur une logique de sorties positives uniquement sur l'emploi.

Considérant le devenir des bénéficiaires ayant effectué un C.E.S., le Conseil National de l'Evaluation (2002, p 229) d'après les enquêtes disponibles, déduit que le C.E.S n'a pas, en moyenne, d'effets majeurs sur le retour à l'emploi. Ce qui signifie qu'à caractéristiques identiques, les personnes sans emploi ne trouvent pas plus facilement un emploi en passant par le C.E.S. qu'en y passant pas.

Selon une étude de la DARES (BERGER, DEFOSSEUX, EVEN, FLEURET, MAS, SANCHEZ, 2004), environ 15% des personnes qui sont passées par un C.E.S. ont un emploi ordinaire stable. Pour les personnes en C.E.S., l'espoir résidait dans la possibilité d'un renouvellement du C.E.S.. Mais l'immense majorité n'y a pas accès puisque de 1989 à 2000, 76% des bénéficiaires de C.E.S. ne sont passés qu'une fois en C.E.S., 17% deux fois, 4,8% trois fois. Le contrat d'avenir créé en 2005, n'a pas assez d'ancienneté pour établir un bilan significatif.

Ne peut-on pas considérer les personnes en C.E.S. qui n'ont pas pu être renouvelées par les politiques d'insertion malgré la sollicitation de leur employeur, comme des « licenciés de l'insertion ». Il est difficile de justifier une situation où tant de privés d'emploi assistés manifestent une volonté de travailler dans des conditions de rémunération insatisfaisante et sont refusés dans les dispositifs d'insertion.

A partir du moment où les politiques d'insertion se focalisent sur l'emploi, les résultats ne sont lisibles que vis-à-vis de l'accession à l'emploi ce qui rend l'évaluation de l'insertion binaire : l'emploi ou pas avec le retour des « In » et des « Out » ! Ce qui renvoie la grande majorité qui n'y accède pas vers une inemployabilité durable et sans espoir. Le processus disparaît derrière la notion d'état, de durabilité. On peut alors affirmer que s'est développé une politique binaire, une politique de « tout ou rien ».

Le « I » de R.M.I. suscite une grande perplexité. Effectivement, CASTRA (2004, p 26) s'interroge sur la partition du R.M.I. en deux volets. L'un pour ceux minoritaires, qui rebondissent sur le dernier filet de la protection sociale, et les autres qui restent pris dans les filets prenant argument qu'en cas d'embellie économique (1999-2001), l'effet de ralentissement de l'entrée dans le dispositif a été plus important que la réduction du noyau dur constitué des bénéficiaires du R.M.I. les plus anciens.

Dans ce cas, l'insertion devient durable, l'inemployabilité devient elle aussi état ; l'employabilité devient inaccessible. CASTEL (1998, p 89) parle d'installation dans le dispositif pour les personnes les plus éloignées de l'emploi et les plus fragiles. Si le dispositif ne permet que des sorties vers l'emploi reconnues comme uniques sorties de l'exclusion, la majorité s'installe dans le dispositif et s'adapte à un état durable.

Dans « Le nouveau contrat social » (ROUSTANG, LAVILLE, EME, MOTHE, PERRET, 1996 p 109), la logique de sas repose sur une économie marchande en mesure d'insérer une majorité des exclus et sur le retour du plein emploi. Depuis le milieu des années 1970, ces

deux piliers de la logique de sas n'ont plus fonctionné, ce qui transforme cette logique en nasse puisque dans le secteur marchand le « stock » se remplit sans pouvoir « se vider ».
L'état d'inséré persistant dans les structures de l'insertion par l'activité économique est du aux conditions limitées, discontinues, précaires des contrats de travail à temps partiel des contrats aidés qui sont à la marge du marché de l'emploi.
Les politiques d'insertion proposent des dispositifs d'insertion orientés le plus souvent vers l'emploi, c'est-à-dire, ne compte que la reprise de l'emploi comme insertion, ce qui exclut la grande majorité des personnes concernées. L'insertion sociétale disparaît derrière l'insertion professionnelle.
Le constat est sévère : des dispositifs qui produisent des résultats à 85% négatifs, des objectifs qui ne sont ni pertinents, ni réalistes. Pour les 85%, le processus d'insertion montre des failles qui le transforment en état durable. Un état d'inemployabilité puisque c'est uniquement celui que l'on mesure dans le résultat.
La notion de processus des politiques d'insertion bascule vers la notion d'état durable d'inemployabilité dans les politiques d'insertion.

De la multidimensionnalité de l'insertion à l'unidimensionnalité de l'inemployabilité assistée en insertion

Une des notions fondamentales du couple Insertion/Exclusion est la multidimensionnalité qui permet une vision globale de l'ensemble des difficultés de la personne afin de tenter de réduire les difficultés des situations. Les politiques d'insertion ont été créées en réponse aux problèmes que les politiques verticales et séquentielles avaient été incapables de régler. Le chômage de masse et sa prolongation dans la durée ont contribué à l'émergence du phénomène de l'exclusion dans lequel s'ajoute au chômage, la pauvreté et le délitement des liens sociaux.
Toutes les théories de l'insertion comme processus sont décrites dans leur dimensionnalité qui englobe des dimensions sociétale, professionnelle, personnelle, familiale, culturelle, symbolique… Les politiques d'insertion depuis 2002-2003 ne se focalisent plus que sur l'emploi, en particulier salarié, délaissant les autres dimensions. L'exclusion ne se comprend que par la privation d'emploi ; l'emploi étant le seul intégrateur et non plus le grand intégrateur.
La primauté de la valeur travail est d'autant plus prégnante que l'emploi est rare. C'est donc le manque de travail qui met en exergue la valeur travail. Le fait de valoriser la valeur travail est

une manière positive de focaliser sur ceux qui ne l'auraient pas : une manière respectueuse de stigmatiser et de fustiger ceux qui ne travaillent pas.

Le R.M.I. a changé d'objectifs, par la prédominance du tout emploi et par l'oubli des autres dimensions que l'emploi.

Dans son ouvrage, « *La naissance de l'inemployabilité* », EBERSOLD (2001) s'intéresse aux conditions d'émergence des catégories instituées de chômeurs, du pauvre et du handicapé. L'inemployable, même si son existence est imputable aux conditions économiques et sociales, trouve sa source dans les présupposés des politiques de l'emploi et d'insertion. S'organisant autour d'une perspective éducative, les politiques ont réintroduit le monde du travail, ses normes et ses valeurs dans le quotidien des personnes sans emploi et affirmé la primauté de la valeur travail et des valeurs professionnelles qui y sont liées.

Dans le rapport CAMDESSUS (2004, p 41) intitulé « *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la FRANCE* », la valeur travail est proposée comme avenir économique de la FRANCE en revenant sur la réduction du temps de travail qui n'est plus une solution.

La piste retenue est qu'il faut travailler plus, ce qui soulève des questions. Travailler plus implique un renversement de nos perceptions et de nos visions sur trois points : rechercher systématiquement une hausse d'activité (les jeunes et les séniors), considérer que l'emploi faiblement rémunéré est socialement préférable à une situation de non emploi et admettre que l'emploi de qualité doit être un objectif et non pas un pré requis.

Les politiques actuelles de l'emploi et d'insertion (2008) s'orientent vers un rallongement de l'âge de la retraite, vers de nouvelles mesures pour le retour à l'emploi des séniors (Plan National d'Action Concertée pour l'emploi des seniors du 6 juin 2006 du Conseil Economique et Social), dans l'exploitation des métiers des services à la personne comme formes d'emplois faiblement rémunérés, dans l'utilisation des contrats aidés, dans la réforme des ateliers et chantiers d'insertion en comptabilisant comme sorties positives uniquement le CDI et le CDD de plus de 6 mois (Circulaire DGEFP n° 2005-41 du 28 novembre 2005 relative aux atelier et aux chantiers d'insertion suite à la loi de cohésion sociale).

Les départements priorisent l'insertion professionnelle. En effet, le Conseil Général du Tarn mise sur l'insertion professionnelle pour faire sortir les bénéficiaires du R.M.I. les plus employables au risque de faire moins pour les autres.

Les chantiers d'insertion doivent revoir le niveau de leur recrutement à la hausse puisque les objectifs de sorties vers l'emploi sont exigés.

Le Conseil Général de Rhône en proposant à des bénéficiaires du R.M.I. « volontaires » une « Opération vendange » a suscité de l'intérêt pour les uns et de l'indignation pour les autres.

4600 rmistes sélectionnés ont reçu un courrier pour une réunion collective d'information précisant que la non réponse des destinataires entrainerait à n'être plus considérés comme demandeurs d'emploi. « *Contraire aux principes de solidarité, dangereuse pour les libertés* »… « *Il faut arrêter de contrôler les allocataires du R.M.I. comme des fainéants, des oisifs qu'il faut secouer* »… « *Aujourd'hui on propose les vendages forcées, demain on aura l'arrachage de l'ambroisine puis l'effacage des tags* ». Telles furent les réactions d'associations de chômeurs.

Afin que les bénéficiaires du R.M.I. quittent l'assistance, il leur faut acquérir ou réacquérir des droits assurantiels. L'identité sociale dans la société française se réalise principalement par le salariat et les droits sociaux par les cotisations salariales et patronales. Le seul intégrateur, pour les pouvoirs publics, reste l'emploi salarié. Il convient donc de salarier ou plutôt de déclarer salarié toutes les sortes d'emplois, toutes formes d'emplois précaires d'y accoler des sous-droits et d'essayer de les solvabiliser.

Les métiers de service à la personne deviennent la solution miracle au chômage puisque 500 000 emplois doivent être créés entre 2005 et 2008 d'après le plan de Cohésion Sociale.

La marchandisation des liens sociaux et familiaux est favorisée en transformant l'aide familiale ou de voisinage en contrat de travail payé en CESU solvabilisés par les entreprises ou par des réductions d'impôts. La fille qui aide sa mère bénéficiaire de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (A.P.A.) devient sa salariée 1 heure par jour ! La primauté de l'emploi est privilégié dans son aspect quantitatif, mais quid de l'aspect qualitatif ? Les métiers en tension en début 2008 : hôtellerie, restauration, aide à domicile, téléprospection, bâtiment, travaux publics, sont des métiers dans lesquels les conventions collectives ne sont pas les plus avantageuses pour les salariés. Il en résulte des politiques d'insertion qui privilégient le « tout emploi salarié ».

Ce qui est significatif, c'est l'oubli des autres dimensions de l'insertion. En effet, le retour à l'emploi devient indépendant des dimensions de la vie quotidienne, des autres dimensions de l'insertion à l'exception de l'emploi. Le retour à l'emploi des personnes en cumul de difficultés dépendrait uniquement et simplement de la pression institutionnelle sur les demandeurs d'emploi et autres allocataires de minima sociaux. Les autres difficultés telles que celles concernant la santé, le logement, le lien social et familial, l'isolement… seraient-t-elles sans rapport avec le retour à l'emploi ?

Les chômeurs de longue durée et les allocataires des minima sociaux, en particulier, les bénéficiaires du R.M.I. n'échappent pas, dans leur vécu, aux dimensions autres que celle de la privation d'emploi, même si les institutions chargées de leur suivi, préfèrent les oublier.

« *Chômeurs et rmistes en mauvaise santé* » titre le Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire (2006, p 93) qui reprend une enquête réalisée par les centre de santé de l'assurance maladie ; pour les hommes, le pourcentage de fumeurs est de 36% chez les « non précaires », de 52% chez les chômeurs de longue durée, de 58% pour les Rmistes, de 60% pour les titulaires de contrats aidés (CES) et de 69% chez les SDF ; L'hypertension est de 23% pour les « non précaires », 25% chez les C.L.D., 26% pour les Rmistes, 28% pour les titulaires de contrats aidés ; L'obésité est plus fréquente chez les chômeurs et les rmistes tout comme la maigreur qui frappe 2 fois plus les SDF, Rmiste et CES ; pour les femmes, les indicateurs sur leur état de santé sont aussi préoccupants.

Le score « EPICES » est un outil d'évaluation du risque de précarité de santé qui prend en compte toutes les dimensions de la précarité. Il s'appuie sur un questionnaire de 42 questions concernant : la nationalité, le niveau d'étude, la situation professionnelle, les capacités du ménage, le logement, la protection sociale, la santé perçue, les revenus, les loisirs, les difficultés financières, l'insertion sociale, le recours aux soins et les événements graves survenus avant 18 ans. EPICES montre l'étendue des ramifications des dimensions dans la détérioration de la santé des personnes en précarité.

Dans un dossier INSEE (2002), MESRINE présente l'analyse d'une enquête sur la mortalité des chômeurs, en s'interrogeant sur l'effet catalyseur du chômage. Aux âges actifs, chômage et inactivité s'accompagnent d'une surmortalité, pour les hommes comme pour les femmes. Dans les jours qui suivent le début du chômage, le risque annuel de décès d'un homme chômeur, est, à chaque âge, environ 3 fois celui d'un actif occupé du même âge. Les raisons de la surmortalité des chômeurs sont multiples : un état de santé qui conduit au chômage, à l'inverse, les conséquences financières et psychologiques induites par le chômage de longue durée et pour ces deux raisons, le rôle de catalyseur du chômage.

« *Tout le monde était obsédé par le chômage. Il fallait absolument remettre les gens au travail. Cela a éliminé une partie des autres objets des politiques d'insertion…* » (CEREZELLE, 2005). « *Reprendre confiance en soi en rénovant son logement* »… « *L'habitat est un formidable outil pour rebondir et pour se restructurer* ».

Selon l'INSEE (DE LA ROCHERE, 2003) environ 30% des SDF sont des actifs en emplois salariés pauvres. Pour eux, l'insertion professionnelle est réalisée, mais l'insertion sociétale n'est pas possible parce que l'emploi comme unique intégrateur ne suffit pas quand la qualité

de l'emploi empêche une rémunération suffisante pour s'insérer dans la société. Le Secours Catholique dans son rapport annuel de 2006 annonce que plus d'un quart des sans abris ont un travail.

Ces quelques exemples montrent l'insuffisance d'aborder le chômage de longue durée et les minima sociaux sous l'angle uniquement de l'emploi. Cette vision étroite et simpliste remet en cause les finalités mêmes des politiques d'insertion puisqu'elles oublient l'essentiel du vivre ensemble, la restitution du lien sociétal, le renforcement de l'autonomie multidimensionnelle, c'est-à-dire, l'autonomie dans toutes les dimensions des aspects du bien vivre ensemble en priorisant l'essentiel pour progresser vers le secondaire. Toutes les difficultés ne peuvent pas être réduites en même temps, leurs temporalités sont différentes. La difficulté de cette multiplicité ne doit pas conduire à simplifier arbitrairement l'insertion en la seule dimension de l'emploi qui se traduit par une vision binaire de l'insertion. On peut en déduire que l'oubli des autres dimensions de l'insertion rend les politiques d'insertion unidimensionnelles.

Ce qui est contradictoire, c'est que de nombreux allocataires de minima sociaux acceptent des emplois peu attractifs. En effet, loin d'être paresseux, les pauvres, dans leur immense majorité préfèreraient vivre d'une façon autonome grâce à un revenu de leur travail plutôt qu'être dépendant de l'aide sociale (NOBLET, 2005 p 81). Quand les personnes reprennent un emploi, cet emploi est souvent à durée déterminée, à temps partiel. Les gains induits par la reprise du travail sont souvent minimes, voire nuls. Compte tenu des dépenses supplémentaires engendrées par la reprise d'emploi, ces personnes peuvent être perdantes financièrement.

Les emplois aidés tels que les contrats emploi solidarité proposés de 1989 à 2004 sont des emplois à mi temps, sans obtention de droits à la retraire. Les sorties vers l'emploi durable des contrats aidés n'ont pas été à la hauteur des espoirs des personnes employées, seulement 15% des personnes en CES ont obtenu un emploi stable. Les contrats d'avenir ont pris la relève en 2005 avec une durée hebdomadaire supérieure à 26 heures pour un salaire d'environ 760€ net en 2008.

Nombres d'organismes ont abusé des contrats aidés sans mettre en place une véritable politique de recrutement spécifique. Les hôpitaux et les établissements de l'Education Nationale n'ont pas titularisé de salariées en C.E.S. ; seul le concours rend possible l'entrée dans la fonction publique ; aucun droit dérogatoire n'a été prévu.

Les salariés qui souhaitaient poursuivre leur insertion professionnelle, même dans ces conditions minimalistes, se sont vus signifier des refus au renouvellement du contrat limité

dans le temps. On peut donc affirmer que des sans emploi assistés veulent travailler mais les politiques d'insertion leur proposent un contrat à durée déterminée à mi-temps pour un salaire de travailleur pauvre. Il en résulte que malgré l'emploi proposé peu attractif, des milliers de sans emploi assistés réclament de travailler dans ces conditions, ce qu'on leur refuse.

Le revenu minimum d'insertion a changé d'objectifs. La personne démunie devrait se voir reconnaître un véritable droit à un minimum de ressources, même si en contre-partie elle doit s'engager dans un parcours d'insertion, afin de continuer à percevoir la prestation. L'engagement de la signature du contrat d'insertion devient donc second, puisque c'est le droit aux ressources est prioritaire.

Le droit à l'insertion peut s'entendre par la mise en œuvre de politiques visant à intégrer ou à réintégrer les exclus dans la société.

Au-delà de l'aide financière, d'autres aides, qualifiées d'aide à la survie : l'hébergement, l'accès aux soins sont illimités dans le temps ; par contre, les aides vers l'emploi sont limitées et temporaires : l'emploi aidé, la formation.

Dans le champ du droit à l'insertion, l'importance de l'aide est variable, mais ce qui ne varie pas c'est le caractère ponctuel de l'aide. L'individu est réputé être inséré à l'issue de la période.

Cela signifie que l'essentiel des droits au R.M.I. sont d'ordre sociétal, c'est-à-dire qu'ils sont liés à la vie quotidienne, tandis que concernant l'insertion professionnelle, les droits sont variables et non prioritaires. Le R.M.I. a donc été créé, dans sa conception, pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociétale.

La décentralisation de 2003 qui confie au Président du conseil général l'entière responsabilité du dispositif R.M.I., a rompu le compromis entre le droit à l'insertion et la dynamique d'insertion sociétale.

D'après BELORGEY (2004 p 48), l'ambiguïté n'est plus de mise. La décentralisation a mis en place les conditions d'une gestion répressive, sans aucun garde-fou au niveau départemental. « *Des stratégies de mise à l'emploi forcé sont devenues le principal, si ce n'est l'exclusif ressort de l'insertion* ».

NOBLET (2005 p 12), pour sa part, déclare que la gestion départementale du R.M.I. ne manque pas d'inquiéter. La réforme paraît être conçue pour qu'un département soumis à une forte contrainte financière puisse durcir les conditions du maintien du R.M.I..

Pour LAFORE (2005 p 23), la réforme du R.M.I., sans parler de la théorie du complot, a été réalisée afin de reporter les problèmes de gestion des flux de bénéficiaires du R.M.I. sur les départements et de leur faire assumer les choix pour y parvenir. La seule façon de réduire le

nombre de bénéficiaires du R.M.I. est de les faire sortir du dispositif, soit par sanction, mais ils seraient rapidement rétablis dans leurs droits, soit en les incitant à retrouver un emploi.
L'insertion durable d'une famille dans la société, puisque c'est bien l'ensemble du foyer qui est ayant droit du R.M.I., n'est plus la priorité, mais plutôt le placement individuel sur n'importe quel emploi d'un des membres du foyer afin de faire sortir l'ensemble de l'assistance. On peut donc affirmer que ce sont les objectifs du RMI qui ont changé. De la lutte contre les exclusions, il s'est transformé en outil de lutte contre le chômage en devenant unidimensionnel dans la résolution des difficultés des exclus. Le RMI ne donne pas les résultats escompté parce que les résultats attendus ne sont plus les mêmes qu'à l'origine.

La solidarité : de la création du droit à l'insertion à la conditionnalité de l'insertion par l'obligation des devoirs

La solidarité, le droit à l'insertion a disparu au profit de la conditionnalité de l'insertion. En effet, les lois concernant le R.M.I. (1988) et l'accès aux droits (1998) ont favorisé l'émergence de nouveaux droits aux exclus dans une perspective de résolution des phénomènes de pauvreté et de précarité. Les lois ont amélioré les conditions de vie des allocataires mais n'ont pas modifié leur situation de précarité. Depuis les 400 000 bénéficiaires du R.M.I. de 1992 jusqu'aux 1,16 million de 2007, les lois n'ont réduit ni le nombre de personnes en cumul de difficultés, ni les phénomènes de pauvreté et de précarité puisqu'ils ont même progressé.
La volonté de renforcer le suivi des minima sociaux naît d'une volonté d'activer les autres minima sociaux d'insertion, c'est à dire, l'A.S.S. et l'A.P.I., calquant leur modalités de maintien des droits sur le R.M.I. : le suivi individualisé, la contractualisation, en quelque sorte la contrepartie. Le Revenu de Solidarité Active concernera aussi les bénéficiaires de l'API.

Chaque minima social a une histoire propre et un statut précis : les « APistes » se perçoivent comme bénéficiaires d'une politique familiale et se sentent reconnues en qualité de « mères » (98% de femmes) ; les « ASS » se désignent spontanément comme « chômeurs » même découragés et dans une situation précaire, ils ne se déclarent pas « pauvres » ; par contre l'effet stigmatisant du R.M.I. est individuel. Ils s'identifient comme les « exclus » de la société. On perçoit bien la difficulté à vouloir rassembler les allocataires des minima sociaux dans un même groupe. Comment se considèrera l'ancienne « Apiste » dans le RSA ?
Il n'empêche que les rapports LETARD (2005) et MERCIER/DERAINCOURT (2005) participent à la volonté de, sous couvert de valoriser les droits des minima sociaux, renforcer

les devoirs et d'englober des personnes aux situations très différentes dans la même catégorie d'assistés. La convention tripartite 2006 entre l'Etat, l'A.N.P.E. et l'U.N.E.DI.C. se situe dans la même logique de suivi individualisé fréquent, de contractualisation et de sanctions. Un décret de septembre 2008 permet de sanctionner un demandeur d'emploi refusant deux offres d'emploi jugées « raisonnables ».

L'ensemble des politiques de l'emploi et d'insertion converge pour accentuer les devoirs, estimant que les droits acquis sont au niveau maximum.

Le rapport MERCIER/RAINCOURT (2005, p 18) en fait son cheval de bataille et titre le paragraphe 3.2.2. p 18 du dit rapport : « *Le régime de sanctions applicable aux bénéficiaires ne remplissant pas assez leur objectif légal, peut être amélioré à la marge* » et, d'énumérer un certain nombre de sanctions qui seront reprises dans la loi sur les droits et les devoirs des allocataires des minima sociaux (Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006).

L'Agence Nationale Contre la Fraude à la Protection Sociale permet de couvrir d'une façon pyramidale, l'ensemble du système de soupçons et d'obligations aux devoirs se substituant à l'accès aux droits.

Les contrats aidés sont exclusivement en C.D.D. renouvelables un certain nombre de fois dans une limite de durée. Pour les contrats d'avenir, spécifiques aux bénéficiaires du R.M.I., la durée est de 24 mois, avec dérogation 36 mois et pour les plus de 50 ans et les travailleurs handicapés la durée peut s'élever à 60 mois.

Cela signifie que le statut de la personne détermine la durée de son insertion ; la durée ne dépend pas d'une évaluation des difficultés personnelles, mais simplement du statut, dans le cas du bénéficiaire du R.M.I., de sa pauvreté initiale. Comme le seuil de sa pauvreté monétaire est identique à tous les autres bénéficiaires du R.M.I., la durée de son insertion est identique à celle des autres, l'adaptation à la situation de la personne devient secondaire.

Après la durée prévue des contrat aidés, les personnes se retrouvent là où leur insertion avait débuté pour la grande majorité des cas puisque les sorties en emplois durables suite aux contrats aidés sont faibles (15%). L'insertion est limitée quand elle est proposée en CDD ; elle est non garantie parce que les renouvellements ne sont pas systématiques et ne sont pas réalisés en fonction d'une évaluation du travail dans l'établissement : le renouvellement n'a pas de lien avec l'employabilité. Même pour un contrat atypique, dérogatoire du code du travail et peu attractif financièrement, les renouvellements ne sont pas assurés.

D'un côté, ROSANVALLON (1995/1998, p 188) déclare que la société se doit de répondre à son obligation d'offre de propositions et d'un autre côté, NOBLET (2005, p 51) répond que l'Etat ne répond pas à son obligation de proposer une offre d'insertion, en particulier,

d'activités. L'Etat crée trop peu d'emplois aidés, pour des durées trop courtes, dans des conditions de rémunérations médiocres, sans aucune perspective d'emploi durable. « *L'Etat mystifie les exclus en feignant de croire que les emplois aidés vont leur permettre de trouver un emploi ordinaire dans le secteur marchand* » (NOBLET, 2005 p 35). La variabilité de la durée et de l'amplitude horaire hebdomadaire devrait dépendre de la conjoncture économique et de la réalité du marché de l'emploi.

La création du R.M.I., par l'innovation de la contractualisation, a transformé la logique sociale en rendant acteur le bénéficiaire du R.M.I. de son insertion. 20 ans après sa création, les bénéficiaires du R.M.I. ayant élaboré un contrat d'insertion ne représentaient que 50% en 1998 (VACHON, 2004) et seulement 44% en 2006 selon la DREES (PLA, 2007). Cela signifie, d'une part, que l'autre partie perçoit une allocation non liée à l'insertion, c'est à dire, que pour ces personnes, le R.M.I. est un revenu d'existence sans droit à l'insertion, et d'autre part, pour les bénéficiaires ayant un contrat d'insertion, les sentiments d'injustice, et de persécution sont ressentis fortement : « *Pourquoi moi et pas eux ?* ». Le basculement d'une société attribuant des droits à l'insertion sans réelle contrepartie a laissé place à une société qui attribue à l'individu les raisons de sa situation de fragilité. Ceci dans une logique de chômage et de pauvreté volontaire qui a induit une logique de reprise du tout emploi, même, et surtout, s'il en manque.
Le sans d'emploi assisté est d'une telle façon soupçonné de se complaire dans sa situation que centaines mesures des politiques d'insertion, rappelons nous, créées à l'origine dans une logique de discrimination positive, c'est-à-dire, pour attribuer des droits supplémentaires à ceux qui en ont le plus besoin, arrivent à leur procurer moins de droits qu'aux personnes relevant du seul droit commun.

Deux mesures du plan de Cohésion Sociale de 2005 sont mises en évidence pour illustrer ce paradoxe :
Les bénéficiaires de contrats d'avenir dans le secteur de l'insertion par l'activité économique ont moins de droits que les bénéficiaires de contrats aidés lambda dans le secteur « classique » hors I.A.E.. Effectivement, pour bénéficier d'un contrat d'avenir dans l'I.A.E., la loi de lutte contre les exclusions de 1998, les décrets et les circulaires qui lui sont attachés, ont positionné l'A.N.P.E. comme opérateur principal puisque l'agrément du public est de sa compétence. Tous les salariés en insertion dans l'I.A.E. sont agréés pour une durée maximum de 2 ans (l'insertion limitée). Donc pas de contrat d'avenir de plus de 2 ans dans l'I.A.E. pour les

personnes en démarche active d'insertion professionnelle, spécifiquement pour les personnes en cumul de difficultés. Sauf que, le contrat d'avenir dure 24 mois, avec dérogation 36, et pour les personnes de plus de 50 ans ou les travailleurs handicapés, il peut atteindre 60 mois. Cela a légalisé le fait que les personnes en insertion dans l'I.A.E. ont moins de droits que celles en contrat d'avenir classique. Certains conseils généraux et associations d'insertion refusent l'agrément de l'A.N.P.E. afin que leurs salariés en insertion aient les mêmes droits que les autres. L'offre d'insertion en I.A.E. devient une discrimination négative !

La circulaire DGEPF n° 2005-41 du 28 novembre 2005 précisant les sorties positives des salariés en chantiers d'insertion ne retiennent plus que les sorties en C.D.I. ou en C.D.D. de plus de 6 mois, ce qui d'une part, situe le chantier uniquement comme outil de placement direct, et d'autre part, empêche de construire un parcours d'insertion qui passerait par la pré qualification ou/et la formation professionnelle (pour des demandeurs d'emploi dits « peu qualifiés ») ; ces formations sont considérées comme des sorties négatives. Cela signifie que le demandeur d'emploi lambda peut construire un projet, puis un parcours professionnel d'accès à l'emploi, alors que s'il est en insertion dans un chantier d'insertion, il n'en a pas la possibilité.

Le principe de la suspicion n'est pas nouveau. L'économiste MALTHUS avait, au XIXème siècle, jeté la suspicion sur les premières mesures d'assistance à la pauvreté. Ce principe s'est poursuivi avec les politiques de l'emploi pour les chômeurs de longue durée. La suspicion atteint de plus en plus, depuis 2002-2003, les exclus dans le cadre des politiques d'insertion.

Les politiques d'insertion ont basculé du soutien à l'exclu aux soupçons à l'égard du sans emploi assisté, sur la personne en cumul de difficultés, par un basculement brutal de ces politiques qui situent la personne assistée comme un fraudeur, un tricheur, un parasite social, qui abuse des droits trop largement octroyés par la société. Il en résulte une solidarité conditionnelle, c'est-à-dire la disparition du droit à l'insertion au profit d'une obligation des devoirs. Le RMI n'est plus un moyen pour la société d'être solidaire, mais une prestation conditionnelle.

Du partenariat de l'insertion à l'instrumentation des acteurs locaux dans le cadre d'une participation institutionnelle représentative a minima

Par ailleurs, un des fondements des politiques d'insertion était le partenariat avec l'ensemble de acteurs de l'insertion tels que les institutions, les organismes de formation, les membres du S.P.E., les associations d'insertion et caritatives etc., ce qui est induit par la transversalité des

difficultés, la globalité de l'approche de la personne, le territoire comme lieu de ressources et la proximité avec l'usager. C'est de deux manières que le basculement des politiques d'insertion se concrétise en termes de partenariat, de collaborations et/ou de relations, d'une part, entre institutions et acteurs locaux de l'insertion, et d'autre part, entre les deux institutions compétentes en matière d'emploi et d'insertion : l'Etat et les conseils généraux.

L'insertion innovante a basculé vers l'instrumentalisation rigide des politiques d'insertion. En effet, sans revenir précisément sur les origines de l'insertion, nous avons vu que la société civile a tenté au début des années 1980, de trouver des solutions à la massification du chômage et à l'allongement de sa durée qui a entraîné une paupérisation croissante des personnes privées d'emploi, en faisant preuve d'initiative et d'innovation.
Entre le secteur marchand et le secteur non marchand, entre l'économique et le social, ces pionniers, travailleurs sociaux, fonctionnaires, formateurs, bénévoles ont réussi à faire émerger l'insertion par l'activité économique. Tous les domaines ont été exploités malgré les haros à la concurrence du secteur marchand et les doutes des tenants de l'action sociale.
La création innovante, quelque peu mal organisée, a été progressivement phagocytée par l'Etat puis par les conseils généraux en instituant puis en instrumentalisant ce nouveau secteur d'activité.

D'un no man's land législatif, le paysage de l'insertion par l'activité économique s'est transformé en un outil des politiques de l'emploi : exit la DDASS (les financements DDASS disparaissant, c'est le social qui disparaît), renforcement de la DDTEFP qui donne l'agrément à la structure d'insertion, l'A.N.P.E. qui donne l'agrément au public en 1998. L'Etat est maître des finances, des contrats aidés, de l'accompagnement (loi sur les ACI en 2005), de l'instance départementale ad hoc (C.D.I.A.E.), du contrôle et du suivi avec l'A.N.P.E (les C.T.A.).
L'entrée du public basée sur la volonté de la personne en difficultés, s'est transformée en entrée par le statut administratif (voir annexe 3 p 371). Ce ne sont plus des personnes qui sont accueillies dans les structures, mais des allocataires de dispositifs.
Le Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Economique décide de l'activité de la structure. Ce ne sont plus les pionniers qui créent les structures mais les fonctionnaires de la DDTEFP qui cherchent des porteurs dans le cadre du S.P.E., suivant les directives ministérielles. L'Etat, depuis 2005, s'est déchargé en partie des financements des Ateliers et Chantiers d'Insertion (A.C.I.) sur les conseils généraux, mais a ordre d'en créer de nouveaux

chaque année dans le cadre du Plan d'Action Local (P.A.L.) ou du SPE local. Incapable de pérenniser les structures existantes, il en fait émerger d'autres.

La société civile a perdu la main sur l'insertion par l'activité économique qui a perdu l'innovation et l'initiative privée. Les structures de l'I.A.E. subissent des pressions sur leur financement si elles ne se montrent pas assez enthousiastes à appliquer les politiques de l'emploi et d'insertion, c'est à dire le placement à tout prix sur n'importe quelles formes d'emplois. L'Etat a réussi le tour de force de se désengager financièrement, tout en ayant la maîtrise de l'outil. Les structures de l'I.A.E. sont devenues les outils des politiques de l'emploi, le bras opérationnel du S.P.E., une sorte d'organisme parapublic.

Tout ceci se déroule sans grande résistance ; les bénévoles élus et les salariés engagés dans ces associations tentent de conserver l'âme et le sens de leur structure mais les forces en présence sont déséquilibrées. D'innovante, l'insertion par l'activité économique tend à devenir un instrument rigide du S.P.E. que lorgnent les conseils généraux avec avidité. On peut affirmer que l'innovation qui a été à l'origine des politiques d'insertion et s'est transformée en une instrumentalisation rigide des acteurs locaux au service des institutions : les politiques d'insertion sont devenues des politiques de l'emploi.

La décentralisation a fait disparaître l'injonction partenariale. En effet, la loi du 1er décembre 1988 et les modifications de 1992 ont institué la cogestion et la proximité du dispositif R.M.I. sur le volet « insertion ». L'Etat et le Conseil Général, dans chaque département, par le Comité Départemental d'Insertion et dans chaque bassin d'emploi par les Commissions Locales d'Insertion, étaient obligés de mettre ensemble en place le Plan Départemental d'Insertion et les Plans Locaux d'insertion. Ces instances ad hoc, composées à égalité de membres des services de l'Etat et du Conseil Général dans le premier collège, présidées à tour de rôle par l'Etat et par le Conseil Général, permettaient d'instituer dans les départements un compromis né de cette concertation obligatoire. Les dysfonctionnements de la cogestion, à savoir, le manque de lisibilité des politiques d'insertion départementale et le partage conflictuel des responsabilités entre l'Etat et le Conseil Général, ont été rectifiés par la loi du 18 décembre 2003 qui attribue au Président du Conseil Général l'entière responsabilité du pilotage de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du R.M.I. du département.

L'obligation de s'entendre sur la politique d'insertion départementale s'est transformée en un strict repli de ces deux instances sur leurs propres compétences. Au lieu de clarifier les responsabilités, cela a accentué le repli et donné lieu à des conflits de compétences sur les

publics (Rmiste, C.L.D.), sur les dispositifs (Les contrats d'avenir communs et les structures de l'I.A.E.) ; sur les orientations (Emploi/insertion professionnelle).

Les instances ad hoc sont devenues des chambres d'enregistrement des décisions prises en amont dans des réunions composées des noyaux durs.

Le niveau de l'enveloppe budgétaire détermine le niveau de la participation et la collaboration. La participation à tel ou tel dispositif ou mesure est déterminée en fonction des financements. Les personnes en difficultés et en insertion professionnelle retenues pour participer aux mesures ne le sont plus en fonction de leurs besoins d'insertion induits par leurs difficultés, mais en fonction des quotas disponibles.

Le compromis des politiques d'insertion départementales n'est plus de mise mais la réalisation des objectifs départementaux conventionnés entre l'Etat et le Conseil Général dans le cadre de la charte territoriale pour l'emploi.

L'A.N.P.E. au niveau de chaque département tente de vendre ses services aux conseils généraux. Cela se passe avec plus ou moins de réussite. Des conseils généraux dénoncent les conventions les liant à l'A.N.P.E. pour des raisons financières et de résultats. Des départements s'engagent dans le placement des bénéficiaires du R.M.I. grâce à des conventions avec les entreprises ou leurs représentants surtout dans le cadre du CI-RMA. Les politiques de l'emploi et d'insertion ne sont plus coordonnées.

La création des maisons de l'emploi devait permettre l'articulation des politiques de l'emploi mais les conseils généraux pour l'insertion professionnelle et les conseils régionaux pour la formation ne font pas partie du noyau dur comme l'A.N.P.E., les ASSEDIC, la DDTEFP et l'AFPA. Les maisons de l'emploi doivent être à l'initiative des communes ou de leurs groupements.

L'utilité des maisons de l'emploi peut être mise en doute à partir du moment où un nouveau partenaire pilote qui n'a aucune compétence en termes d'emploi et d'insertion, ni autorité sur les divers partenaires, s'ajoute aux nombreux existants.

L'injonction au partenariat, avant la décentralisation de 2003, avait, malgré ses dysfonctionnements en termes de consensus mous, l'avantage d'obliger les partenaires institutionnels à s'accorder, à se coordonner sur des politiques d'insertion minimum communes ; sa disparition débouche sur une participation uniquement représentative et un strict repli des institutions sur leurs compétences.

Suite au Grenelle de l'insertion en juin 2008, il semble que ces aspects ont été pris en compte, puisque l'instauration d'un contrat unique permettrait à l'Etat de reprendre la main sur

l’insertion professionnelle comme le rappelle le rapport IGAS 2006 sur les chantiers d’insertion qui conclut sur le manque de levier de l’Etat sur ses politiques de l’emploi. On peut donc en conclure que l’injonction partenariale s’est transformée en participation institutionnelle a minima. L’innovation en insertion a disparu derrière une instrumentalisation rigide dans un contexte de concurrence institutionnelle.

De l’exclusion sociétale à l’exclusion du marché du travail en insertion dans le cadre d’une responsabilité individuelle

L’exclusion sociétale n’émeut plus ni la société, ni ses dirigeants, c’est d’être assisté qui indigne. En effet, les politiques d'insertion au début des années 80 ont tenté de créer une nouvelle voie entre le traitement économique et le traitement social des difficultés des personnes en cumul de difficultés, victimes des phénomènes de précarité et d'exclusion.

Ces phénomènes ne pouvaient plus uniquement être appréhendés par la remise au travail : à l'emploi salarié. La massification du chômage, son allongement se sont ajoutés à la pauvreté. La transformation des formes d'emploi ont précarisées et paupérisées les travailleurs.

La société, d'abord, par la société civile, a pris conscience de l'ampleur du phénomène. Les pouvoirs publics ont ensuite mis en œuvre des politiques d'insertion transversales qui favorisaient une approche globale de la personne en difficultés, un accompagnement social et professionnel, un engagement contractuel et la volonté de rechercher des solutions localement.

La société se sentait responsable de la détresse des personnes qu'elle laissait à côté ou en dehors, selon les théories de l'exclusion/insertion, mais dans le même temps, elle demandait à la personne assistée de s'animer d'une dynamique d'insertion, de s'approprier sa propre insertion afin de s'en sortir individuellement, c'est à dire, normer ses comportements.

Le basculement d'une approche de l'exclusion sociale et professionnelle s'est effectué depuis les années 2002-2003 vers une approche de l'inemployabilité en insertion qui dispense la société de sa propre responsabilité, pour la reporter sur la personne non employée assistée à qui elle reproche son comportement. Le marché de travail n’est plus en cause, mais le comportement des chômeurs et des pauvres assistés vis-à-vis de celui-ci.

Le soutien à l'exclu a évolué en soupçon sur l'inemployé assisté en insertion. L'opinion publique, aidée par la majorité des médias et par les pouvoirs publics, en favorisant la mise en scène des abus et de fraudes, ont construit de nouvelles représentations sociales de « l'exclu ».

La logique du chômage volontaire pour les chômeurs de longue durée s'est appliquée aux allocataires des minima sociaux, qui deviennent responsables de leur situation : privation d'emploi, problèmes de santé, d'isolement, pauvreté, précarité…
Sujets et acteurs de leur insertion, les exclus deviennent sujets et acteurs de leurs exclusions.

De la multidimensionnalité de l'insertion, seul l'emploi est devenu prioritaire et essentiel. L'emploi salarié est décliné sous toutes les formes de précarité, quitte à restaurer une « Néo domesticité » (GORZ, 1988) par les emplois de service à la personne, en marchandisant les liens sociaux et familiaux.
L'insertion dont le but était la resocialisation par la réduction de l'ensemble des difficultés de la personne, s'est restreinte avec le temps et les dispositifs successifs des politiques de l'emploi et d'insertion et s'est orientée vers l'unidimensionnalité de l'emploi comme seule réponse à l'exclusion qui n'est plus sociétale, mais uniquement du marché du travail.
L'unidimensionnalité de l'inemployabilité est l'instigatrice des mesures « phares » des différents plans, dispositifs et mesures. Même les conseils généraux, compétents concernant l'insertion professionnelle des bénéficiaires du R.M.I., s'approprient cette logique du chômage volontaire, au détriment d'une exclusion sociétale. Cette logique est transférée sur les bénéficiaires du RMI qui deviennent responsables de leur pauvreté, de leur assistance.
Le processus enclenché dans le cadre de l'insertion constituée d'une offre politique (départementale), limitée et non garantie, laisse une majorité des personnes en échec d'insertion.
Quand les objectifs de sorties en emploi, dans l'insertion par l'activité économique, sont exigés à 20% par la circulaire DGEFP n° 2005-41 du 28 novembre 2005, ils mettent les 80% restant en situation d'échec sans possibilité de poursuivre leurs parcours, même si ceux-ci semblaient positifs.
Les personnes étant uniquement évaluées sur leurs comportements vis-à-vis de la recherche d'emploi lors d'entretiens de négociation d'identité, leurs processus d'insertion se sont transformés, pour la majorité d'entre eux en inemployabilité durable. L'efficacité de l'insertion ne se mesure plus en termes de « place dans la société » mais en positionnement sur le marché de l'emploi. Que leur réservent la crise financière actuelle (octobre 2008) et la crise économique prévisible induite ? Seront-ils tenus toujours pour responsables du chômage de longue durée s'il augmente et persiste ?
Les diverses réformes et textes : le R.M.I. et le R.M.A en 2003, le Plan de Cohésion Sociale de 2005 avec la réforme du S.P.E. et la création de nouveaux contrats aidés, la convention

tripartite entre l'Etat, l'UNEDIC et l'A.N.P.E. en 2006, ont transformé le paysage des politiques de l'emploi et d'insertion dans les départements qui, loin d'avoir vu leurs compétences amoindries par la décentralisation comme annoncé, ont été renforcés dans leurs nouvelles compétences, en particulier sur l'emploi par les contrats aidés : le CIRMA et le contrat d'avenir, et par la responsabilité entière sur l'insertion du R.M.I. qu'elle soit sociale ou professionnelle.

Le Revenu de Solidarité Active (RSA) ne fait que conforter cette thèse puisque l'intéressement ne concernera uniquement les bénéficiaires qui travaillent, entre 10 et 15%, et donc pour les 85% autres, ils seront confrontés aux mêmes difficultés, avec comme seul horizon une sortie improbable vers l'emploi. Les effets pervers du RSA sont déjà décrits comme favorisant l'emploi partiel et les bas salaires.

Chaque institution s'arqueboute sur ses compétences, celles qui lui restent ou celles qu'elle vient d'acquérir par un strict repli dans une logique de participation représentative à minima où les représentants déterminés par la loi, défendent exclusivement l'intérêt de leur institution aux dépends de l'intérêt général ou de projets communs : l'insertion des personnes en cumul de difficultés n'a plus sa place dans ces instances qui gèrent ses propres dispositifs.

De l'exclusion qui était de la responsabilité de la société, l'inemployabilité en insertion est devenue de la responsabilité de la personne. Les facteurs endogènes ont pris le pas sur les facteurs exogènes dans la responsabilité des situations qui se sont transformées en état durable pour une grande majorité, voire culturel dans certains foyers.

Le chômage de longue durée et les situations menant aux minima sociaux, en particulier au R.M.I., sont dorénavant de la responsabilité de la rationalité de leurs bénéficiaires.

Depuis 2002-2003, la place du sans emploi assisté s'est détériorée dans les politiques d'insertion par rapport à la place de l'exclu. Il est, non seulement devenu responsable de sa situation de sans emploi et de pauvre, mais en plus, il est soupçonné de profiter de la protection sociale en devenant un nanti de l'assistance par les pouvoirs publics, les institutions, la presse et la majorité des français qui ne se reconnaissent plus dans cet « exclu » profiteur. Il en résulte le basculement de l'exclusion sociétale vers l'exclusion du marché de l'emploi dans le cadre d'une responsabilité individuelle.

Les cinq notions fondamentales disparaissant des politiques d'insertion, le concept d'insertion/exclusion sociale et professionnelle n'est plus l'inspirateur des politiques actuelles d'insertion. Très convergentes avec les politiques de l'emploi, elles n'en font plus qu'un, qui

s'élabore et se réalise dans un contexte de basculement des représentations sociales de l'exclu soutenu par la société aux soupçons à l'égard du sans emploi assisté.

Cependant les questions restent nombreuses et permettent d'envisager de poursuivre des recherches complémentaires dans ces domaines.
Notamment, le problème de la professionnalisation des sans emploi assistés à travers leur carrière de chômeurs composée de succession de périodes de chômage et d'emploi. Y a-t-il une possible professionnalisation pour les personnes en cumul de difficultés sans emploi assistées ? Leurs trajectoires d'insertion personnelle et professionnelle permettent-elles une professionnalisation dans les secteurs d'activité en tension ?...
Le Revenu de Solidarité Active, nouveau dispositif d'une politique unique puisqu'il devrait remplacer le RMI devant lutter contre les exclusions par une incitation à la reprise d'emploi, s'adresse aux allocataires de minima sociaux (RMI et API), reprenant un emploi. Expérimenté depuis 2007, le RSA devrait être appliqué au 1er juin 2009. Permettra-t-il une meilleure insertion que le RMI ? Favorisera-t-il la professionnalisation des sans emploi assistés sur les métiers en tension ? Une politique de « Malgré nous » peut-elle produire de la professionnalité ?

Par ailleurs, une autre approche de l'insertion personnelle et citoyenne, basée, d'une part, sur une participation forte des personnes en difficultés sur la conception de l'insertion dans une logique de demande et de besoin, d'autre part, sur des droits liés à la citoyenneté à la place de ceux actuels basés sur le salariat, et enfin sur une évaluation systématique ex ante, concomitante et ex post de tous les dispositifs, mesures et actions : Evaluation objective des résultats escomptés en terme de trajectoire d'insertion, mais aussi subjective en termes de ressenti des personnes en cumul de difficultés, sans emploi assistées, pourrait permettre une appropriation de l'insertion par les personnes concernées pour une meilleure efficacité de l'insertion.

BIBLIOGRAPHIE

ABRIC Jean-Claude (1997). *Pratiques sociales et représentations*. Paris : PUF, 2ème édition, 252p, 1ère en 1994.

ABRIC Jean-Claude (2003). L'étude expérimentale des représentations sociales. In JODELET Denise, sous la direction de. *Les représentations sociales*. Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui) 7ème édition, pp187-203, 1ère édition en 1989.

ABRIC Jean-Claude (2003). De l'importance des représentations sociales dans les problèmes de l'exclusion sociale. Sous la direction de Jean-Claude ABRIC. *Exclusion, Insertion et Prévention*, 2ème édition, Aubenas : Eres, pp 13-19, 1ère édition 1996

ADJE Brou & NAUZE-FICHET Emmanuelle (2006). La répartition géographique des allocataires de minima sociaux fin 2005. *DREES, Etudes et résultats* n° 528 octobre, 8p

ALDEGHI Isa (1998). Les nouveaux arrivants au RMI : profils, parcours antérieurs, rapport à l'emploi et à la famille. *Rapport du CREDOC* d'octobre, 243p

ALIBERT David, BIGOT régis, FOUCAUD David (2005). Les effets de l'instabilité professionnelle sur certaines attitudes et opinions des français depuis le début des années 80. *Credoc, Cahiers de recherche* n° 225 de novembre, 141p

ALLEGRE Guillaume & PERIVIER Hélène (2005). Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ? *OFCE*, n° 262 du 24 juin, 8p

ALLEGRE Guillaume & PERIVIER Hélène (2005). Prime Pour l'Emploi et minima sociaux : La lisibilité au détriment de l'équité ? *Lettre de l'OFCE* octobre, 8p

AMAR Michel & VINEY Xavier (2002). Les difficultés de recrutement à l'été 2001. *DARES Premières Synthèses*, n°23-2, 8p

ANGUIS Marie, CHANUT Jean-Marie, GILLES Christelle (2003) Les allocataires du R.M.I.. *DREES, Etudes et résultats*, n° 276 décembre, 8p

ANGUIS Marie (2007). La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales. *DREES, Etudes et résultats* n° 568 avril, 4p

ARON Raymond (1969). *Les désillusions du progrès – essai de la dialectique de la modernité*. Paris : Calmann-Lévy, 429p

ASTIER Isabelle (1991). Chronique d'une C.L.I.. In Jacques DONZELOT. *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris : Esprit, pp59-81

ASTIER Isabelle (1997). L'épreuve et la preuve en insertion. In *Le RMI, une dette sociale*. Robert CASTEL et Jean-François LAE. Paris : L'Harmattan (Logiques sociales). 1ère édition 1992, pp165-187

ASTIER Isabelle (2007). *Les nouvelles règles du social*. Paris : Puf (Le lien social), 200p

AUGUSTE Olivier (2006). La fraude à la protection sociale en ligne de mire. *Le Figaro Economique* le 25 octobre, 1p

AUTES Michel (2000). Trois figures de la déliaison. In KARSZ Saül. *L'exclusion, définir pour en finir*. Dunod, pp1-33

AUTES Michel (2004a). *Les paradoxes du travail social*, 2ème édition, Paris : Dunod, 1ère édition 1999, 327p

AUTES Michel (2004b). *Le social comme politique de subjectivités*. 17ème Congrès de l'AISLF, Association Internationale des Sociologue de Langues Française. Travail et Intervention Sociale. 5-9 juillet, 12p

AUTES Michel (2005). Proximité et démocratie. In *Décentralisation : enjeux et débats. CAF informations sociales* n° 121, pp46-55

BAILLEAU Francis (1994). De l'intégration à l'insertion, un nouvel ordre social, *POUR* n° 142, pp57-73

BALLET Jérôme (2000). *L'exclusion : définitions et mécanismes*, Pris : L'Harmattan (Logiques sociales)

BALLET Jérôme (1997). *Les entreprises d'insertion*, Que sais-je ? Paris : PUF, 34p

BARIET Anne, & VEGA Marie Pierre (2006), Placement des chômeurs : les opérateurs sont satisfaits de leurs résultats. *Entreprise et carrières* n° 795 du 24-30 01, 1p

BAS-THERON Françoise, PAUL Stéphane, ROUSSET Yves (2005). Suivi, contrôle et évaluation du travail social et de l'intervention sociale. *Rapport IGAS* n° 2005-034 de juillet, 16p

BASLE Maurice (2000). Bonne gouvernance publique et évaluation : introduction au débat. In Société Française d'Evaluation. *Evaluation et gouvernance*. Actes du colloque des 15 et 16 juin 2000. Edités par Maurice BASLE et Claire GUICHARD-HAMON, 610p

BAUDRILLARD Jean (1982). *A l'ombre des majorités silencieuses*, Paris : Editions Médiations, 115p

BAVEREZ Nicolas, DE FOUCAULD Jean-Baptiste, MINC Alain, HOUZIAUX Alain (2005). *Le chômage à qui la faute* ?, Paris : Editions de l'Atelier (Question de vie), 119

BAVEREZ Nicolas. (2006). A emploi fictif et endettement réel, baisse du chômage virtuel. Le Point du 12 janvier, 1p

BELORGEY Jean-Michel (2000). *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*. Rapport du Groupe de travail du Commissariat Général au Plan (CGP). Paris La Documentation Française, 464p

BELORGEY Jean-Michel (2004). R.M.I. : le retour de la contre partie. *Revue de droit sanitaire et social* 40-1 janvier -mars, pp48-52

BERGER Emmanuel, DEFOSSEUX Manon, EVEN Karl, FLEURET Aurore, MAS Stéphanie, SANCHEZ Ruby (2004). Les bénéficiaires des politiques d'emploi, trois ans après la sortie d'un contrat aidé : entre consolidation professionnelle et réinstallation dans le chômage. *DARES, Premières synthèses* d'août n° 32-1, 5p

BERTHET Thierry (2000). Evaluation, recherche et légitimation des politiques publiques dans un contexte post moderne. In Société Française d'Evaluation. *Evaluation et gouvernance*. Actes du colloque des 15 et 16 juin. Edités par Maurice BASLE et Claire GUICHARD-HAMON, 610p

BESSE Jean-Marie (1994). In *Etablissements et partenariat, stratégies pour des projets communs*, INRP, pp208-217

BLANCHARD Sandrine (2006). De nombreux médecins spécialistes refusent les bénéficiaires de la C.M.U. *Le Monde* du 24 juin, 1p

BLOCH-LAINE François (1967). Rapport d'ensemble sur l'inadaptation au Président de la république

BOISSELOT Pierre (2006). L'évolution des opinions des français par rapport aux enjeux sociaux. *DREES, Etudes et résultats* n° 517 de septembre, 8p

BORGETTO Michel & LAFORE Robert (2002). *Droit à l'aide et à l'action sociale*, 4ème Paris : Montchrestien (DUMAT Droit public), 683p

BORGETTO Michel (2004), Les enjeux actuels de l'accès aux droits. Sens, portée, impact des politiques d'insertion. In L'accès aux droits, *Informations sociales n° 120*, CAF décembre, pp6-19

BORGUETTO Michel (2005). Les enjeux de la décentralisation en matière sociale. In Décentralisation : enjeux et débats. *CAF Informations sociales* n° 121, pp6-16

BOURDIEU Pierre (1993). *La misère du monde.* Paris : Editions du Seuil, 960p

BOURDIEU Pierre (1994). *Raisons pratiques sur la théorie de l'action*, Paris : Editions du Seuil, 243

BOUCHOUX Jacques, HOUZEL Yvette, OUTIN Jean-Luc (2004). L'évaluation du RMI : la simplicité de la démarche et ses enjeux. *Journée de la Société Française d'Evaluation* 20 et 21 septembre, Bordeaux, communication, 16p

BOURGUIGNON François (1998). *Fiscalité et redistribution*. Conseil d'Analyse Economique (CAE) paris : La Documentation Française, 104p

BOUTIN Christine (2003). *Projet de décentralisation du RMI et la création du RMA*, Rapport à l'Assemblée Nationale n° 1216, 120p

BOUVIER Pierre (2007). Une valeur positive ternie par la crise économique. *Dossier Economie et société du Monde.* Pourquoi le travail ? N° 367 septembre, 8p

BOYER Robert (1992). Justice sociales et performances économiques. In Joël AFFICHARD et Jean-Baptiste De FOUCAULD, *Justice sociales et inégalités*, Paris : Esprit

BRUN François, STAHLI Michèle, PELISSE Jérôme (2006). *Trajectoire d''insertion ou gestion sociale du chômage de masse*. CEE, rapport n° 30 février, 141p

BRUTUS Fabienne (2006). *Chômage : des secrets bien gardés, La vérité sur l'ANPE*, Editeur Jean-Claude GAWEWITCH, Le lien social, 271p

Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire (2006). Chômeurs et rmistes en mauvaise santé. n° 14 du 4 avril, 2p

CAMDESSUS Michel (2004). *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la FRANCE*, Paris : La Documentation Française, 160p

CARNE Hervé, GUIMARAIS Guillaume, SANCHEZ Jean-Louis (2005). Décentralisation : qui fait quoi ? *Le Journal de l'Action Sociale* octobre, 4p

CASTEL Robert (1988). De l'intégration sociale à l'éclatement social. *Revue Internationale d'Action Communautaire* (RIAC), n°20/60 automne, pp38-46

CASTEL Robert (1991). De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation. In *Face à l'exclusion : le modèle français*, sous la direction de Jacques DONZELOT. Paris : Esprit, pp 137-168

CASTEL Robert (1994). La déstabilisation de la condition salariale. *Alternatives économiques*, n° 114 février 1994

CASTEL Robert & LAE Jean-François (1997). La diagonale du pauvre. In *Le RMI, une dette sociale*, Paris : L'Harmattan, 1ère édition 1992, pp9-30

CASTEL Robert, FITOUSSI Jean-Paul, FREYSSINET Jacques, GUAINO Henri (1997). *Chômage : le cas français*? Rapport au 1er ministre mars 1997. Paris : La Documentation Française, 179p

CASTEL Robert (1998). De l'intégration à la précarité : le grand intégrateur en péril ? Exclusion et Formation, *Formation Emploi* n° 62 d'avril à juin, pp87-93

CASTEL Robert. (2000). Cadrer l'insertion. In KARSZ Saül. *L'exclusion, définir pour en finir*. Paris : Dunod, pp35-60

CASTEL Robert (2002) *La métamorphose de la question sociale*, Paris : Gallimard (Folio essai), 1ère édition 1995, 813p

CASTEL Robert (2003). *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : Editions du Seuil (La République des idées), 95p

CASTRA Denis (2004). *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris : PUF (Le travail Humain) 1ère édition 2003, 243p

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, ANGUIS Marie, GILLES Christel (2004). Le nombre d'allocataires du R.M.I. au 31 décembre. *DREES, Etudes et Résultats* n° 301, avril 2004, 4p

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, GILLES Christel, PETOUR Patrick (2004). Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2004. *DREES, Etudes et résultats* n° 340 septembre, 4p

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, GILLES Christel, NAUZET-FICHET Emmanuelle (2005). Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2004. *DREES, Etudes et Résultats* n° 384, mars, 4p

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, HENNION Marie, NAUZE-FICHET Emmanuelle (2007). Le nombre d'allocataires du R.M.I. au 31 décembre 2006. *DREES Etudes et résultats*, n° 561 mars 4p

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, HENNION Marie, NAUZE-FICHET Emmanuelle (2007). Le nombre de bénéficiaires du RMI au 30 juin. *DREES, Etudes et résultats* n° 596 septembre 2007, 4p

CAZAIN Sophie, HENNION Marie, NAUZE-FICHET Emmanuelle (2008). Le nombre de bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2007. *DREES*, Etudes et résultats n° 627 mars, 4p

Centre d'Analyse Economique (CAE) (1998), Croissance et chômage, du 4 mars, 100p

CEE (2006). Trajectoires d'insertion ou gestion sociale du chômage, Rapport *Centre d'Etudes de l'Emploi* n° 30 de février, 141p

CERC (2005a). *La sécurité de l'emploi*. Rapport n° 5, Paris : La Documentation Française, 184p

CERC (2005b). *Aider le retour à l'emploi*. Rapport n° 6, Paris : La Documentation Française ; 150p

CERC (2006). *La France en transition, 1993-2005*. Rapport n° 7 au premier ministre, Paris : La Documentation Française, 242p

CEREZELLE Daniel (2005). Pouvoir reprendre confiance en soi en rénovant son logement. *ASH* n° 2391, du 21 janvier, 1p

CEZARD Michel (1986). Le chômage et son halo. *DREES*, Economie et Stratégies n° 193-194 novembre-décembre, 78p

CHANUT Véronique (2003). *L'évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*. Rapport d'activité 2000-2002 du *CNE* Paris : La Documentation Française, 340p

CHAUVEL Louis (2006). *Les classes moyennes à la dérive*. Editions du Seuil (La république des idées, 112p

CHAUVIERE Michel (2004). De l'affirmation à l'accès aux droits sociaux : une nouvelle dynamique, in L'accès aux droits, *Informations sociales* n° 120 décembre CAF, pp20-31

Circulaire DGEFP n° 2005-41 du 28 novembre 2005 *relative aux ateliers et aux chantiers d'insertion suite à la loi de cohésion sociale*

CLEMENT Sylvie, DUCATEZ Stéphane, GILLE François & LIERADE-BILLOU Cécile (2006). Pour un retour plus rapide à l'activité, éclairage sur le diagnostic réalisé lors de l'inscription ? *UNEDIC Point Statis* n° 22 septembre, 4p

CLEMENT Mathilde (2004). *Les bénéficiaires du RMI non inscrits à l'ANPE*. DARES, Premières synthèses n° 40.3 septembre, 7p

CNAF (2005). Coup d'œil sur. *L'e-ssentiel* n° 35 de mars sur www.CAF.fr, 5p

Collectif FNARS, COORACE, Chantier-Ecole. (2005). *La loi de cohésion sociale génèrera-t-elle 70000 chômeurs* supplémentaires ? 7 juillet 2005, *La cohésion sociale en panne*, le 22 février, 2p

Commissariat Général du Plan (1985). *Les politiques sociales transversales : une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux*. La Documentation Française,

Commissariat Général du Plan (1999), Evaluation et modernisation de l'Etat, rapport juillet 1999, 189p

Commissariat Général du Plan (2000), Evaluation et modernisation de l'Etat, rapport juillet 2000, 189p

Commission au Parlement Européen (2005). Du Comité Economique et Social Européen et aux Comités des Régions, *Travailler ensemble, travailler mieux*, 22 novembre Brusselles, 22p

Commission des Communautés Européennes (13 02 2006). Sur *La protection sociale et l'inclusion sociale*, 11p

CONCIALDI Pierre (2001). Des chômages de plus en plus invisibles. Note du *CERC-Association*. N° 10 juin 2001

CONCIALDI Pierre (2006). La prime pour l'emploi incite-elle à travailler ? *Liaisons Sociales Magazine* janvier, 4p

Conseil National de l'Evaluation (2002). *Mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Paris : La Documentation Française, 550p

Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation Française, 106p

Conseil Scientifique de l'Evaluation (2000). L'évaluation au service de l'avenir. Paris : La Documentation Française, 196p

Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coût (1997). *Minima sociaux : entre protection et insertion*. Paris : CSERC, Paris : La Documentation Française, 221p

Convention de l'assurance chômage UNEDIC/ANPE/ETAT du 1er janvier 2004, 4p

Convention de l'Assurance Chômage UNEDIC/ANPE/ETAT du 1er juin 2006, 10p

CORDONNIER Laurent (2006). *Pas de pitié pour les gueux : sur les théories économiques du chômage*. Paris : Raison d'agir, 6ème édition. 1ère édition 2000, 125p

CORLAY Delphine, FONTANEL-LASSALLE Marie, LENOIR Christian, SAINTOYANT Valérie, THIERRY Michel (2006). Evaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA. *IGAS*, rapport RM 2006-173 de novembre, 68p

COTTEREAU Alain (1979). Les jeunes contre le boulot : une histoire vieille comme le capitalisme. *Autrement*. Paris n° 21 octobre, pp71-112

COUR DES COMPTES (1995). Rapport annuel au Président de la République

COUR DES COMPTES (2001). Rapport annuel au Président de la République,

COUR DES COMPTES (2002). L'insertion des bénéficiaires du RMI. *Rapport* annuel, pp8-70

COUR DES COMPTES (2006). *L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi*. Rapport annuel 22 février, pp283-307

COUR DES COMPTES (2007). *Sur la prime pour l'emploi*. Rapport de janvier, pp181-198

COUSQUER Yves (2003). *L'évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*. Rapport d'activité 2000-2002 du CNE Paris : La documentation Française, 265p

CROZIER Michel (1970). *La société bloquée*, Paris : Editions Le Seuil, 251p

DANIEL Christian (1998). Les politiques de l'emploi, une révolution silencieuses, *Droit Social*, janvier, pp3-11

DARES (1996). *Quarante ans de politique de l'emploi*, Paris : La Documentation Française, 322p

DARES (2003). *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris : La découverte, (Repères), 122p

DARES/ANPE (2006). Le marché du travail en octobre 2006. *DARES/ANPE Premières synthèses* n° 49.1 de décembre, 8p

DARES/ANPE (2008). Le marché du travail en janvier 2008. DARES/ANPE Premières synthèses n°10.2 mars, 8p

DARES/INSEE (2007). *L'INSEE et la DARES décident l'arrêt de la publication d'estimations mensuelles du taux de chômage au sens du BIT*. Communiqué de presse n° 185/DG75-H452 du 24 septembre, 1p

DAVID Marie (2008). L'évolution des opinions des français sur les questions sociales entre 2002 et 2007. *DREES*, Etudes et résultats n° 652 août, 8p

DEBAUCHE Etienne & JUGNOT Stéphane (2005) Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : un accompagnent individualisé de masse. *DARES*, Premières synthèses, juillet n° 30-2, 6p

DEBAUCHE Etienne & JUGNOT Stéphane (2007). Les effets du projet d'action personnalisé sur les sorties des listes ANPE : une évaluation globale difficile. *DARES*, Premières synthèses n° 09.2 de mars, 6p

Décret 89-646 du 9 septembre 1989 relatif à l'évaluation des politiques publiques

Décret 2005-259 du 22 mars 2005 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi

Décret 2005-915 du 2 août 2005 relatif aux modalités de contrôle des demandeurs d'emploi instaurant de nouvelles sanctions progressives.

Décret 2006-1296 du 23 octobre 2006 relatif à la création du Comité National de la Lutte contre la Fraude en matière de Protection

DE GAULEJAC Vincent & TAOBADA-LEONETTI Isabel (1997) *La lutte des places, insertion et désinsertion*, Paris : Desclés de Brouwer (Sociologie clinique), 286p

DE GAULEJAC Vincent (2005). *La société malade de la gestion*, Paris : Editions Le Seuil (Economie humaine), 280p

DE LA ROCHERE Bernadette (2003). Les sans domicile ne sont pas coupés de travail. *INSEE* Premières n° 925 d'octobre, 4p

DELARUE Jean-Marie (1991). *Banlieues en difficulté : la relégation*. Paris : Syros (Alternatives), 223p

DELEAU Michel, NIOCHE Jean-Pierre, PENZ Philippe, POINSARD Robert (1986) *Evaluer les politiques publiques*. Commissariat Général au Plan. Paris : La Documentation Française, 179p

DELEVAUX Céline & GOMEZ Rosité (1992). Le clair obscur des réseaux. *POUR* n°132

DEMAILLY D, BOUCHOUX jacques, OUTIN Jean-Luc (2002). Les contrats d'insertion de RMI : Pratiques des institutions et perceptions de bénéficiaires. *DREES,* Etudes et résultats, n° 193, septembre, 12p

DEMAZIERE Didier (1992). *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée.* Lille *:* PUL, 369p

DEMAZIERE Didier (1995). *La sociologie du chômage.* Paris : La Découverte (Repères), 128p

DEMAZIERE Didier (2003). *Le chômage : comment peut-on être chômeur ?* Paris : Belin (Perspectives sociologiques), 350p

DEMAZIERE Didier & DUBAR Claude (1994). *L'insertion des jeunes au bas niveau de salaire, trajectoires biographique et contexte structurels,* CEREQ, document de synthèse, n° 91

DE QUIEROZ Jean Manuel (2000). Exclusion, identité et désaffectation. In *L'exclusion, l'état des savoirs,* sous la direction de Serge PAUGAM, Paris : Dumat (Droit public) 4ème édition (1ère édition 1996), pp295-310

DE TOCQUEVILLE (1986). De la démocratie en Amérique. Volume 2. Paris : Robert Laffont (Bouquins), pp507-1193

DHUME Fabrice (2002). *Du travail social au travail ensemble*, Editions ASH, ASH professionnels, 206p

DIRMI (1989). Délégation Interministérielle au R.M.I.. Bulletin d'information n° 7 Paris décembre 1989, 8p

DOISE Willem, CLEMENCE Alain, LORENZI-CIOLDI Fabio (1992). *Représentations sociales et analyses des données.* Grenoble : PUG, 261p

DOISE Willem (2003). Attitudes des représentations sociales. In *Les représentations sociales.* Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui) 7ème édition, 1ère édition en 1989, pp240-258

DONZELOT Jacques(1991). Le social du 3ème type. In *Face à l'exclusion : le modèle français.* Paris : Esprit, 222p

DORIGUZZI Pascal (1991). La socialisation du handicap, *Revue AMPAN*. Janvier, pp223-236

DORIGUZZI Pascal (1992). Le « Handicap » : une histoire fondamentalement politique, *Revue Science-po in Europa*, n° 4 du 28 mars, 5p

DUBAR Claude (1987). *L'autre jeunesse, stagiaires sans diplôme*, Lille : PUL, 263p

DUBET François, JAZOULI Adil, LAPEYRONNIE Didier (1985) *L'Etat et les jeunes*, Paris Ouvrière, 204p

DUBET François (2002). *Le déclin des institutions*, Paris : Le Seuil (L'épreuve des faits), 421p

DUBET François (2004a). *Les inégalités multipliées*, Troyes : Editions de l'Aube (Poche Essai), 74p

DUGUET Emmanuel, GOUJARD Antoine, L'HORTY Yannick (2006). Retour à l'emploi : Une question locale ? *CEE, La connaissance de l'emploi* n° 31 juin, 4p

DUMOUSTIER Danièle (2005). Les associations et leurs partenaires publics. In *Décentralisation : enjeux et débats*. CAF Informations sociales, janvier, pp120-131

DU RANQUET M (1983). *Recherche in case work. L'efficacité et sa mesure en travail social.* Toulouse : Privat, 1ère édition 1973, 197p

DURET Marc (2003). La crise de confiance : l'insertion dans l'impasse. *Le journal de l'action sociale*. Octobre 2003, p 9-14

DURU-BELLAT Marie, DUBET François (2006). Déclassement : quand l'ascenseur social descend. In *La nouvelle critique sociale*. Paris : Le Seuil (La République des idées, Le Monde), pp47-54

DUTHEILLET de la MOTHE Olivier (2006). Pour une nouvelle approche des politiques de l'emploi. *Revue Droit Social*, n° 2 Février, pp123-128

EBERSOLD Serge (2001). *La naissance de l'inemployabilité – L'insertion aux risques d'exclure*, Rennes : PUR (Le sens social), 207p

ESPING-ANDERSEN Gosta (1999). *Les trois mondes de l'Etat-providence*. Paris : PUF (Le lien social), 310p

EVRARD Françoise & PRELIS Alain (1994). La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne. In *Pauvreté, insertion, R.M.I.*, C.A.F. Caisses d'Allocations Familiales

EXERTIER Albane, GRAMAIN Agnès, LEGAL Anne & RALLE Pierre (2005). Les politiques territoriales d'aide au retour à l'emploi au moment du plan d'urgence pour l'emploi : un paysage en mouvement. *Revue Droit Social* n° 12 décembre, 7p

EXERTIER Albane & GRAMAIN Agnès (2006). Décentralisation et accompagnement des chômeurs. *Centre d'études de l'emploi, Connaissance de l'emploi* n° 29, avril, 4p

FABIUS Laurent (2001). *Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins*. Rapport de l'Assemblée Nationale de janvier, 37p

FARR M Robert (1988). Les représentations sociales. In MOSCOVICI Serge, sous la direction de. *Psychologie sociale*. Paris : PUF (Fondamental) 2ème édition, 1ère édition en 1984, pp379-389

FERAGUS Jacques (1982). La méthode PASS, évaluation qualitative de l'action sociale. *Echanges* n° 29

FERAGUS Jacques (1986). L'évaluation de l'action sociale : de l'énoncé à la pratique. *Revue Française des Affaires Sociales* n°2, pp 41-52

FLAMENT Claude (2003). Structure et dynamique des représentations sociales. In JODELET Denise, sous la direction de. *Les représentations sociales*. Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui) 7ème édition, 1ère édition en 1989, pp224-239

FNARS (1998). Le pari de l'emploi pour tous, un risque à partager, *Economie et humanisme* mai 1998, 166p

FORSE Michel & PARODI Maxime (2006). Les opinions sur les politiques sociales de 2004 à 2006 : une stabilité globale. *DREES*, Etudes et résultats n° 532 d'octobre, 4p

FOUGERE Denis (2000). Trajectoires des chômeurs de longue durée. In *L'exclusion, l'état des savoirs*, dirigé par Serge PAUGAM. Paris : Dumat (Droit public) 4ème édition, 1ère édition en 1996, pp150-162

FOURCADE Maryse, JESKE Valérie, NAVES Pierre (2004). La loi d'orientation de lutte contre les exclusions : sa mise en œuvre de 1998 à 2004… et après. *Revue Droit Social*, n° 7/8 juillet août, pp687-693

FOURDRIGNIER Marc (1993). Vers de nouvelles pratiques sociales – Pour une conception culturelle du changement. *Les cahiers de Promofaf* (Secteur sanitaires et social), 83p

FOURDRIGNIER Marc (2003). Partenariat, réseaux et formes de travail ensemble. *OPSS*, du 9 septembre

FRAGONARD Bertrand (1992). Rapport d'évaluation du R.M.I.. *Revue Partenaires du Ministère du Travail*, avril, 266p

FREIDMANN Georges, NAVILLE Pierre (1972). *Le traité de sociologie du travail*, Paris : Armand COLLIN, 441p

FREYSSINET Jacques (1992). Le chômage de longue durée : une irréversible ascension. *Revue IRES*, n° 8

FREYSSINET Jacques (1994). *Le chômage*. Paris : La découverte (Repères), 128p

FREYSSINET Jacques (2002). Les risques liés à la transformation de l'emploi. *Les papiers du CERC*, 34p

FRESSINET Jacques (2004). Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance. *Centre d'études de l'emploi*, Connaissance de l'emploi mars, 4p

GALLAND Olivier (1981). L'instinct de fuite. Les jeunes et le travail. *ESPRIT*. Paris mars, pp89-108

GAZIER Bernard (2005). *Vers un nouveau modèle social.* Paris : Champ Flammarion, 376p

GEORGES Nathalie (2007). Profiler les chômeurs ? *Centre d'Etudes de l'Emploi, Connaissance de l'emploi*, n° 44 juillet, 4p

GIRAUD Alain (1994). Origines et définitions de l'évaluation en médecine. In KOVESS V (sous la direction de) *Evaluation de la qualité en psychiatrie.* Paris : Economica, 318p

GODET Michel (1997). *Le grand mensonge : l'emploi est mort, vive l'emploi*, Paris : Fixot, 305p

GOGUEL D'ALLONDANS Alban (2003) *L'exclusion sociale – Les métamorphoses d'un concept (1960-2000), Paris :* L'Harmattan (Economie et innovation), 167p

GORZ André (1988). *Métamorphoses du travail : critique de la raison économique*. Paris : Folios (Essais poche), 229p

GUERIN-PLANTIN Chantal (1999a). *La genèse de l'insertion*, Paris : Dunod, 228p

GURRIA Angel (2006). Comment la France peut atteindre le plein emploi ? *Le Monde* du 28 novembre 2006, 1p

GUYENNOT Claudel (1998). *L'insertion*, Paris : L'Harmattan, 221p

HAGNERE Cyrille & TRANNOY Alain (2001). L'impact conjugué de 3 ans de réforme sur les trappes à inactivités. *INSEE, Economie et statistiques* n° 343-347 janvier, pp161-179

HALBWACHS Michel (1975). *Les cadres sociaux de la mémoire*. Paris-La Haye : Mouton., 2ème édition. 1ère Paris : PUF 1925, 367p

HAMZAOUI Mejed (2002). *Le travail social territorialisé*. Université de Brusselles (Sociologie du travail), 188p

HENNION Marie, NAUZET-FICHET Emmanuelle, CAZAIN Sophie et DONNE Stéphane (2006). Le nombre de bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2005. *DREES Etudes et Résultats* n° 472, mars, 4p

HENNION Marie, NAUZET-FICHET Emmanuelle, CAZAIN Sophie et DONNE Stéphane (2006). Le nombre d'allocataire du RMI au 30 juin 2006. *DREES Etudes et Résultats* n° 520, septembre, 4p

HERZLICH Claudine (1969). *Santé et maladie. Analyse d'une représentation sociale*. Paris : Mouton, 214p

HESPEL Véronique, NANTEUIL de Yann, DESMAZURES Dominique, LENOIR Christian, SEYDOUX Stéphanie (2006). Les ateliers et chantiers d'insertion. Rapport d'enquête de *l'IGAS et de l'IGF* de mai, 64p

HEWSTONE Miles (2003). Représentations sociales et causalité. In JODELET Denise, sous la direction, *Les représentations sociales*. Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui) 1ère édition 1989, pp272-294

I.G.A.S. (2000) Rapport n°2000-075 de juin 2000, Mieux articuler la lutte contre les exclusions et R.M.I., réduire les dispositifs de cogestion à l'essentiel, Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, 7p

I.G.A.S. (2004). Rapport, Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, mai, 36p

I.G.F. et I.G.A.S. (2006). Les ateliers et chantiers d'insertion. Rapport de mai, 64p

IMBERT Maurice (1994). Variations sur le thème du travail. In *Eduquer : Rupture et enjeux*, POUR n° 142, pp75-80

ION Jacques (1990). *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulon Privat, 166p

JEAGER Marcel (2007). De l'émergence du concept à la mise en œuvre effective. In BOUQUET Brigitte, JEAGER Marcel, SAINSAULIEU Ivan. *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*. Paris : Dunod, p 11-27

JODELET Denise (1988). Représentation sociale : phénomènes, concept et théorie. In MOSCOVICI Serge, *Psychologie sociale*. Paris : PUF (Fondamental) 2ème édition, 1ère édition en 1984, pp357-378

JODELET Denise (2003). Représentations sociales : un domaine en expansion. In *Les représentations sociales*. Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui) 7ème édition, 1ère édition en 1989, 294p

JOINT-LAMBERT Marie-Thérèse (1998). *Rapport de mission sur les problèmes soulevés par le mouvement de chômeurs fin 1997*. Paris : La Documentation Française, 111p

JOINT-LAMBERT Marie-Thérèse (2005). Le modèle social français, *Liaisons sociales*, octobre 2005

Journal des Maires (2004). Emplois aidés : ambitions et confusion. Décembre 2004, 1p

JUNOD Bérengère, LAGARENNE Christine, MINNI Claude et BERNE Laure (2007). Le contrat nouvelle embauche un an après. *DARES, Premières synthèses* n° 09.1 de mars, 12p

JULIENNE Katia & MONROSE Murielle (2004). Les opinions des français sur la pauvreté et l'exclusion au début des années 2004, *DREES Etudes et Résultats* n° 357 de décembre, 12p

KOUBI Geneviève (2000). Vers l'égalité des chances : quelles chances en droits ? In GUGLIEMI Gilles. *Egalité des chances*. Paris : La Découverte, 268p

LABBE Philippe & ABHERVE Michel (2005). *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris : PUF (Apogée), 175p

LAFORE Robert (1997). La pauvreté saisie par le droit. *In Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Robert CASTEL et Jean-François LAE, Paris : L'Harmattan (Logiques sociales) 1ère édition 1992, pp67-91

LAFORE Robert (2004). La décentralisation du R.M.I., *Revue de droit sanitaire et social*, janvier-mars, pp14-29

LAGARENNE Christine et LEGENDRE Nadine (2000). Les travailleurs pauvres, *INSEE Premières Synthèse* n°745 d'octobre, 4p

LAIB Nadine (2006). Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire, *DREES* n° 499 de juin, 8p

LAMARCHE Pierre et PUJOL Jérôme (2006). Les contrats aidés à l'emploi du plan de cohésion social en 2005. *DARES, Premières synthèses* n° 37.3 septembre, 7p

LAMBERT Alain (2000) **.***Doter la France de sa nouvelle constitution financière, en préalable à la réforme de l'Etat.* Rapport n° 413 du Sénat d'octobre, 165p

LAVILLE Jean-Louis (1999). *Une troisième voie pour le travail.* Paris : Desclés de Brouwer (Sociologie économique), 217p

LAROCHE Guy & SALANIE Bernard (2000). Une décomposition du non emploi en France. *INSEE, Economie et statistique* n° 331, 2000-1, pp47-66

La Tribune (2006). Deux amendements pour lutter contre la fraude. 26 octobre 2006, 1p

La Tribune (2006). Les Rmistes otages d'un conflit entre Etat et départements. 3 octobre, 1p

LAZAROVA Rouja (2005). R.M.I., *Mieux utiliser le contrat d'insertion*, La Gazette des Maires du 26 septembre, pp30-32

LEBAUBE Alain (1988). *L'emploi en miettes*, Paris : Hachette, 258p

LEBAUBE Alain, BOUILLARGUET Pierre, GUITTON Christophe. (1994). *La tyrannie à court terme*. Paris : Eds

LE CLAINCHE Christine (1992) Evaluation des politiques sociales et logiques d'action économique : le cas du RMI. Paris : *Credoc, Cahier de recherche* n° 33 avril, volet 1, 76p

LECORRE Vincent (1995). Le recours croissant des entreprises au temps partiel, *DARES, Premières synthèses* n° 95

LEMENNICIER Bertrand et MAILLARD Oliver (1999). La pauvreté et ses mesures, *dossier INSEE*, 24p

LEMOINE Matthieu (2005). Politiques de l'emploi : mieux vaut tard que jamais. *OFCE* n° 270 du 21 décembre, 4p

LENOIR René (1974). *Les exclus : un français sur dix*. Paris : Le Seuil, 174p

Le Monde (2005). Les conseillers généraux exigent un contrôle accru sur les Rmistes. 15 septembre 2005, 1p

Le Monde (2007). La publication de l'INSEE de reporter la publication du nombre de sans emploi crée une polémique. 26 janvier, 1p

Les ECHOS (2007). L'insertion, un défi de plus en plus difficile à relever financièrement, du 13 février 2007, 1p

LETARD Valérie (2005). Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise du travail, *Rapport au Sénat* n° 334 de mai, 97p

LEVI-STRAUSS (1955). *Tristes tropiques*. Paris : Plon, 491p

Loi d'orientation n°75-534 du 30 juin 1975 en faveur *des personnes handicapés*

Loi du 22 juillet 1983 relative à *la décentralisation*

Loi du 1er décembre 1988 *relative à la création du R.M.I.*

Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991, article 9 ; décret n°91-422 du 7 mai 1991 modifié par le décret n°98-964 du 10 octobre 1998, JO du 31 10 98 *modifications de la composition des membres du C.N.I.A.E.*

Loi dite « ROBIEN » n° 96-502 du 11 juin 1996 relative *à la réduction du temps de travail*

Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, article L.322-4-16-4 du code du travail ; décret n°99-105 du 18 février 1999 ; circulaire DGEFP n°99-17 du 26 mars 1999 *modifiant la composition des membres du CDIAE*

Loi d'orientation 1998- du 29 juillet 1998 *relative à la lutte contre les exclusions*

Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001 définissant les modalités selon lesquelles le Parlement autorise les dépenses de l'Etat et conditionne les décisions budgétaires par objectifs et par évaluation de la performance.

Loi du 30 mai 2001 relative à la création de la Prime Pour l'Emploi

Loi de décentralisation du R.M.I. et de création du R.M.A. n° 293-2003 du 18 décembre 2003

Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 relative *à l'autonomie financière des collectivités locales*

Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale, 2005-32 du 18 janvier 2005

Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 ; *Les droits et les devoirs des allocataires des minima sociaux*, Décision du Conseil Constitutionnel n° 2006-534 du 16 mars 2006

Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi

Loi (avant projet de loi) généralisant le RMA et réformant les politiques d'insertion transmis au Conseil d'Etat le 13 août 2008

Loi (projet de loi) NOR : PRMX0818589L/Rose-1 présenté le 3 septembre 2008 Conseil des Ministres généralisant le RMA et réformant les politiques d'insertion

Loi (exposé des motifs) **NOR : PRMX0818589L/Rose-1** présenté le 3 septembre 2008 Conseil des Ministres généralisant le RMA et réformant les politiques d'insertion

MACLOUF Pierre (1992). L'insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociales. In Robert CASTEL et LAE Jean-François. *Le Revenu Minimum d'Insertion, une dette sociale*, Paris : L'Harmattan (Logiques sociales) 1ère édition 1997, pp121-143

MALGRAIVE Gérard (1985). *Fonctionnement du dispositif et stages des jeunes*, ADEP avril 1985, 118p

MARBOT Claire, DEJONGHE Valérie & BRUNIAUX Véronique (2008). Les salariés des particuliers employeurs en 2006, *INSEE* Premières n° 1173 janvier, 4p

MARCHAND Olivier & THELOT Claude (1997). *Le travail en France, 1800-2000*, Paris : Nathan, 269p

MARCHAND Olivier (2002). *Plein emploi, l'improbable retour*, Paris : Gallimard (Le monde actuel), 254p

MARIMBERT Jean (2004). S*ur le rapprochement des services publics de l'emploi*, rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, juin, 232p

MARSEILLE Jacques (2006). La grande triche. Dossier dans *Le Point* du 29 juin

MARSEILLE Jacques (2006). L'argent trouble des syndicats. Dossier dans *Le Point* n° 1780 du 26 octobre

MARTIN Claude (2000). Trajectoires post-divorce et vulnérabilité. In *L'exclusion, l'état des savoirs*, sous la direction de Serge PAUGAM, Paris : La Découverte, pp173-219

MARTIN Gérard & RUFFIOT Amédine (2000). La commande d'évaluation de politiques sociales : entre mythes et apprentissages. In Société Française d'Evaluation. *Evaluation et gouvernance*. Actes du colloque des 15 et 16 juin 2000. Edités par Maurice BASLE et Claire GUICHARD-HAMON, pp503-517

MARTIN-SANCHEZ Marie-Odile (1999). *Concept de représentations sociales*. www.serpsy.org/formation_débat, consulté le 19 09 2005, 9p

MARUANI Margaret (2002). *Les mécomptes du chômage.* Paris : Bayard, 159p

MARUANI Margaret & REYNAUD Emmanuelle (2004). *Sociologie de l'emploi*, Paris : La Découverte (Repères) 4ème édition. 1ère édition 1993 ; 121

MARX Karl (1993), *Le capital, critique de l'économie politique*, Paris : PUF (collection Quadrige) Volume 1, 940p

MAURIN Eric (2004). *Le Ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Editions Le Seuil (La république des idées), 96p

MAURIN Eric (2006). Les nouvelles précarités, in *La nouvelle critique sociale*, Paris : Le Seuil (Le Monde), pp19-26

MEDA Dominique (1995). *Le travail, une valeur en voie de disparition*. Paris : Alto (Aubier), 358p

MERCIER Michel (2005). Sur la décentralisation du RMI. *Rapport Sénat* n° 316/2005, 47p

MERCIER Michel & De RAINCOURT Henri (2005). Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion, *Rapport au Sénat* de décembre, 32p

MERRIEM François Xavier (2000). L'Etat-providence et lutte contre les exclusions. In *L'exclusion, l'état des savoirs*, sous la direction de Serge PAUGAM. Paris : Dumat (Droit public) 4ème édition (1ère édition 1996), pp417-427

MERLE Vincent (1987). *Les politiques de lutte contre le chômage de longue durée, grand angle sur l'emploi*, février

MERLIER Roselyne & JUGNOT Stéphane (2006). Fin 2004, La dispense de recherche d'emploi concerne plus de 6% des 55-64ans, *DARES*, Premières synthèses de juin, 24-1

MESRINE Anne (2002). La surmortalité des chômeurs : un effet catalyseur du chômage. *INSEE, Economie et statistiques* n° 334 d'octobre, pp33-48

MOLINER Pascal (1988). *La représentation sociale comme grille de lecture. Etude expérimentale de la structure et aperçu sur ses processus de transformation*. Université de Provence : Pup, 137p

MOREL Elizabeth (1991). Le clair obscur des réseaux. *POUR*, n°132, décembre 1991

MOSCOVICI Serge (1976). *La psychanalyse, son image et son public*. Paris : PUF, 2me édition. 1ère édition 1961, 650p

MOSCOVICI Serge (2003). Des représentations collectives aux représentations sociales : élément pour une histoire. In JODELET Denise, sous la direction, *Les représentations sociales*. Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui), 1ère édition 1989, pp79-103

MOSCOVICI Serge (2003). Communications et représentations sociales paradoxales. In Sous la direction d'ABRIC Jean-Claude. *Exclusion sociale, Insertion et prévention*, pp.21-24 Aubenas : Erés 1ère édition 1996

MUCCHIELLI Alex (2003). *La psychologie sociale*. Paris : Hachette supérieur (Les fondamentaux), 156p

NICOLE-DRANCOURT Chantal & ROULLEAU-BERGER Laurence (2001), *Les jeunes et le travail*, Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui), 266p

NIOCHE Pierre & POINSARD Robert (2004). L'évaluation des politiques publiques. Actes du 1er congre de la Société Française d'Evaluation. Éd. Economica, 266p

NOBLET Pascal (2005). *Quel travail pour les exclus ? Pour une politique de l'insertion durable*, Paris : Dunod, 196p

NOËL Jean-François (1991). L'insertion en attente d'une politique. In Jacques DONZELOT, *Face à l'exclusion : le modèle français*, Paris : Esprit, 223p

OHEIX Gabriel (1981). *Contre la précarité et la pauvreté, propositions*. Rapport au 1er ministre, février 1981

O.N.P.E.S. (2001-2002). Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, *Les effets de la croissance sur les bénéficiaires du RM.I.*, Paris : La Documentation Française, 128p

O.N.P.E.S. (2003-2004). Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. *La pauvreté*. Paris : La Documentation Française, 160p

O.N.P.E.S. (2005-2006). Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale *La pauvreté et l'exclusion*. Paris : La Documentation Française, 164p

PAUGAM Serge (1991). *La disqualification sociale*, Paris : PUF, 253p

PAUGAM Serge (1991). *Essai sur la nouvelle pauvreté*. PUF, 254p

PAUGAM Serge (1997). Les allocataires du RMI face à leurs difficultés. In CASTEL Robert & LAE Jean-François. *Le RMI : une dette sociale*, Paris : L'Harmattan (Logiques sociales) 1ère édition 1992, pp189-212

PAUGAM Serge (2000). *L'exclusion : l'état des savoirs*. Paris : Dumat (Droit public) 4ème édition (1ère édition 1996), 577p

PAUGAM Serge (2000b). Pauvreté et exclusion, la force des contrastes nationaux. In *L'exclusion, L'état des savoirs* .Paris : Dumat (Droit public) 4ème édition (1ère édition 1996), pp389-404

PAUGAM Serge (2001). L'exclusion : usages sociaux et apports de la recherche. In BERTHELOT. *Sociologie Française Contemporaine*, Rennes : PUR (Quadrige), pp155-171

PAUGAM Serge (2002). *La société française et ses pauvres*, Paris : PUF (Quadrige), 317p

PAUGAM Serge (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris : PUF (Le lien social), 276p

PAUGAM Serge (2007). Repenser la solidarité. PUF (Le lien social), 980p

PERIVIER Hélène (2005). La prime pour l'emploi : pour qui ? Pourquoi ? *Revue Droit Social*., n° 12 décembre, pp1160-1166

PERIVIER Hélène (2006a). La prime pour l'emploi incite-elle à travailler *? Liaisons Sociales Magazine* janvier

PERIVIER Hélène (2006b). Quel sort pour les allocataires des minima sociaux ? *OFCE*, n° 273 du 14 mars, 4p

PERRET Bernard & TROSA Sylvie (1991). *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité*. Paris : La Documentation Française, 149p

PERRET Bernard (1999). L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, éléments pour un diagnostic. *Premier congrès de la Société Française d'Evaluation*, Marseille, 4 et 5 juin, 10p

PERRET Bernard (2001). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : La découverte (Repères), 124p

PERRET Bernard (2004). L'évaluation des politiques publiques. *Revue Informations sociales* d'octobre, 10p

PERRET Bernard (2007). L'évaluation, un nouveau mode de construction de l'action publique ? In BOUQUET Brigitte, JEAGER Marcel, SAINSAULIEU Ivan. *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*. Paris: Dunod. p 29-39

PIGOU A.C. (1933). *The theory of unemployment*, Londres : Macmillan, PXXVI=319

PLA Anne (2007). L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion. *DREES, Etudes et résultats* n° 599 septembre, 8p

POTOCKI-MALICET Danielle (2006). *Eléments de la sociologie de l'entreprise*, Economica, (Anthropos Ethnosociologie), 120p

PRETOT Xavier (2005). Le contrôle des demandeurs d'emploi, à propos du décret n° 2005-915 du 2 août 2005. *Revue Droit social* n° 12 de décembre, pp1179-1185

QUESNEL Jean (1969). *Le chômage ouvrier ? Un diagnostic, des remèdes*, CIEDEHL, Ronéo

RALLE Pierre (2006). La prime pour l'emploi incite-elle à travailler *? Liaisons Sociales Magazine* janvier, 1p

REY Frédéric (2006). Les préfets VRP de l'emploi. *Liaisons Sociales Magazine* de février, 1p

RIOUX Laurence (2001). Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI. *INSEE Economie et statistiques* n° 346-347, pp13-24

ROBEQUAIN Lucie (2006). Les fraudes aux allocations chômage prennent une dimension organisée, industrielle et mafieuses. *Les Echos*, le 17 octobre, 1p

ROBEQUAIN Lucie (2006). La réforme du contrôle des chômeurs engendre des sanctions plus justes et plus nombreuses. *Les Echos* le 7 novembre, 1p

ROGUET Brigitte (2006). Le coût de la politique de l'emploi en 2004. *DARES, Premières synthèses* n° 25.2 de juin, 6p

ROGUET Brigitte (2007). Le coût des politiques de l'emploi en 2005. DARES, Premières synthèses, n° 32.2 août, 7p

ROSANVALLON Pierre (1998). *La nouvelle question sociale*, Paris : Edition du Seuil (Point Essai). 1ère édition janvier 1995, 223p

ROSANVALLON Pierre (2006). *La nouvelle critique sociale*. Paris : Le Seuil (Le Monde), pp7-18

ROUQUETTE Michel-Louis, RATTEAU Patrick (1998). *Introduction à l'étude des représentations sociales*. Grenoble : PUG, 159p

ROUSTANG Guy, LAVILLE Jean Louis, EME Bernard, MOTHE Daniel, PERRET Bernard. (1996). *Vers un nouveau contrat social*. Paris : Desclés de Brouwer, 187p

SADIVAN Patrick (2006). *CPE : une précarisation par le droit*, Observatoire des inégalités, 9 mars, 3p

SALAIS Robert, RAYNAUD-CRESSENT Bénédicte, BAVEREZ Nicolas (1999). *L'invention du chômage*. Paris : PUF (Quadrige), 274p

SARAZIN Isabelle (2006). Le placement des chômeurs par les opérateurs privés remis en cause. *Actualités Sociales Hebdomadaires* n° 2444 du 24 février, 1p

SCHNAPPER Dominique (1989). Rapports à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux. *Revue Française de Sociologie*. N°1, pp3-29

SCHWARTZ Bertrand (1981). *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris : La Documentation Française, 146p

SEILLIER Bernard (2003). La réforme du R.M.I. *Rapport au Sénat* n° 96 déposé au le 21 mai, 83p

SEN Amartya (2000). *Repenser l'inégalité*. Paris : L'Histoire immédiate, 286p

SIMMEL Georg (1979). Digression sur l'étranger. In *L'école de Chicago*. Paris : Eds. Champ urbain, pp53-59

SIMMEL Georg (1998). *Les pauvres*, Paris : PUF (Quadrige) 1ère édition allemande en 1907, 102p

SIMON Marie-Odile, OLM Christine, ALBEROLA Elodie (2007). Avoir un emploi rend la pauvreté plus difficile à vivre. *CREDOC, Consommation et modes de vie*, n° 202 avril, 4p

Société Française d'Evaluation (2006). Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics. Paris : 21 juin, 4p

STRERDYNIAK Henri (2006). La redistribution est-elle encore un objectif des politiques budgétaires et sociales ? *Document de travail de l'O.F.C.E.* n° 2006-12 de janvier, 61p

SUPIOT Alain (1988) Les inégalités entre chômeurs in *Les sans emplois et la loi, hier et aujourd'hui*. Paris : Calligrammes, 228p

SUPIOT Alain (1994). *Critique du droit du travail*, Paris : PUF, 280p

SZTERN Claudine (1994). L'individualisation en formation, in *POUR* n°142, pp54-56

THELOT Hélène (2008). Aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité. *INSEE*, Premières, n° 1207 août, 4p

THERBORN Georges (1983). *When, how and why does a welfare state become a welfare state?* Article présenté au ACPR Workshops de FREIBOURG en Mars

TESS (2006). Les nouveaux contrats aidés déstabilisent les ateliers et les chantiers d'insertion. **Travailler pour l'Economie Sociale et Solidaire** le 25 janvier, 1p

TODD Olivier (1995). Interview dans le Magazine LIBERATION du 7 au 13 janvier 1995

TOPALOV Christian (1987). Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle. Paris : *Les temps modernes*, novembre et décembre, pp53-92

TOURAINE Alain (1992). Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché. In AFFRICHARD Joëlle & De FOUCAULD Jean-Baptiste. *Justice sociale et inégalités*. Paris : Esprit, 270p

ULRICH Valérie & ZILBERMAN Serge (2007). Six figures de l'emploi à temps partiel. *DARES* Premières synthèses, septembre n° 39.4, 6p

UNIOPSS (2007). Quelles politiques départementales d'insertion ? Enquête sur le RMI décentralisé. *UNIOPSS* avril, 47p

VACHON Jérôme (2004). 15 ans après, le RMI reste incontournable. *ASH Magazine* Janvier/février, 1p

VANLERENBERGHE Pierre (1992). *R.M.I. : Le pari de l'insertion*. Rapport de la commission d'évaluation du RMI. Paris : La Documentation Française, 409p

VERICEL Marc (2005). La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en œuvre d'une réforme. *Revue Droit Social* n° 12 décembre, pp1174-1178

VIVERET Patrick (1989). L'évaluation des politiques et des actions publiques. *Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation Française, 193p

WRESINSKI Joseph (1983). *Enrayer la reproduction de la grande pauvreté*, Paris : La Documentation Française, 104p

WRESINSKI Joseph (1987). *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, publié au JO du 28 février 1987 Conseil Economique et Social, 104p

ZOLL Rainer (1992). *Nouvelles individualité et solidarité quotidienne*, Kimé

ZOYEN Jean-Paul (2002). Contrat d'insertion et sortie R.M.I., *INSEE, Economie et statistiques* n° 346-347, pp75-86

ZOYEN Jean-Paul (2002). La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de pauvreté. *INSEE, Synthèse économique*, septembre, 31p

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES INTERNET

http://acdc2007.free.fr/ le 31 01 2007

Carrefourlocal, 2005, www.carrefourlocal.org/lettre du 15 novembre 2005

Carrefourlocal, www.carrefour local.org/lettre_hebdo/lettre_semaine15 11 2005, question écrite n°59639 du JO 08 03 2005, réponse du ministre JO du 8 11 2005

Novelobs.com en temps réel, http://tempsreel.nouvelobs.com/actualités/social/20070131 (consulté le 31 01 2007)

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les dosiers_actualités (consulté le 7 01 2005)

http://www.cohesionsociale.gouv.fr /img/pdf/DP_les chiffres_du_chomage_3006-06.pdf (consulté le 31 08 2007)

www.vie.publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation (consulté le 18 06 2005)

www.latribune.fr/tribune/online.nsf/ (consulté le 3 10 2006)

http://fr.wikipedia;org (consulté le 03 02 2007)

www.caf.fr (consulté le 24 11 2007)

www.ville.gouv.fr (consulté le 24 11 2007)

www.unaf.fr (consulté le 24 11 2007)

www.oned.fr (consulté le 24 11 2007)

www.territoires.gouv.fr (consulté le 24 11 2007)

www.cairn.fr/info/article.php ?id_revue (consulté le 24 11 2007)

www.admi.net.fr (consulté le 24 11 2007)

www.observatoiredelaville.com

www.evaluation.gouv.fr/cgp/htm (consulté le 10 08 2007)

SIGLES ET ACRONYMES

A.C.C.R.E., Aide à la Création pour les Créateurs et Repreneurs d'Entreprise

A.C.I., Ateliers et Chantiers d'Insertion

A.D.F., Association des Départements de France

A.D.M., Association Départementale des Maires

A.E.R., Allocation Equivalent Retraite

A.F.P.A., Association de Formation Professionnelle des Adultes

A.F.R., Allocation de Formation Reclassement

A.I., Allocation d'Insertion

A.I., Association Intermédiaire

A.M.G., Aide Médicale Gratuite

A.M.O.F., Associations de Main d'Œuvre et de Formation

A.N.D.S.P., Agence Nationale de Développement de Service à la Personne

A.N.P.E., Agence Nationale Pour l'Emploi

A.N.S.P., Agence Nationale des Services à la Personne

A.P.A., Allocation Personnalisée d'Autonomie

A.P.E.C., Association Pour l'Emploi des Cadres

A.P.I., Allocation Parent Isolé

A.R.E., Allocation de Retour à l'Emploi

A.S.C., Allocation Spécifique de Conversion

A.S.S., Allocation Spécifique de Solidarité

A.S.S.E.D.I.C., ASSociation pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

A.T.D. Quart monde, Aide à Toute Détresse

A.U.D., Allocation Unique Dégressive

B.I.T., Bureau International du Travail

C.A., Contrat d'Avenir

C.A.E., Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi

C.A.E., Centre d'Analyse Economique

C.A.F., Caisses d'Allocations Familiales

C.A.S.F., Code de l'Action Sociale et de la Famille

C.A.T., Centre d'Aide par le Travail

C.A.V.A., Centre d'Adaptation à la Vie Active

C.C.A.S., Centre Communal d'Action Sociale

C.D.D., Contrat à Durée Déterminée

C.D.I., Contrat à Durée Indéterminée

C.D.I.A.E., Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Economique

C.E.E., Centre d'Etudes de l'Emploi

C.E.R.C., Conseil Emploi Revenu Cohésion sociale

C.E.S., Conseil Economique et Social

C.E.S., Contrat Emploi Solidarité

C.E.S.U, Chèques Emploi Service Universel

C.F.P.A., Centre de Formation Professionnelle pour Adulte

C.H.R.S., Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale

C.I.E., Contrat Initiative Emploi

C.I.R.M.A., Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité

C.L.D., Chômeur de Longue Durée

C.L.I., Commission Locale d'Insertion

C.M.U., Couverture Médicale Universelle

C.N.E., Contrat Nouvelle Embauche

C.N.E., Conseil National de l'Evaluation

C.N.E.I., Comité National des Entreprises d'insertion

C.N.I.A.E., Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique

C.N.L.R.Q.C., Comité National de Liaison des Régies de Quartier

C.P.E., Contrat Première Embauche

C.O.O.R.A.C.E., COordination des ORganismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi

C.O.T.O.R.E.P., Commission Technique d'Orientation et de REclassement Professionnelle

C.R.E., Contrat de Retour à l'Emploi

C.R.E.D.O.C., Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie

C.S.E.R.C., Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts

C.U.C.S., Contrat Urbain de Cohésion Sociale

D.A.R.E.S., Direction de l'Animation et de la Recherche, des Etudes et de la Stratégie

D.D.A.S.S., Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

D.D.T.E.F.P., Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

D.E.F.M., Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois

D.E.R., Dispense de Recherche d'Emploi

D.L.A., Développement Local d'Accompagnement

D.R.E.E.S., Direction de la Recherche et des Etudes de l'Evaluation de la Statistique

D.S.Q., Développement Social des Quartiers

D.T.R., Déclaration Trimestrielle de Revenu

D.U.D.E., Dossier Unique du Demandeur d''Emploi

E.I., Entreprise d'Insertion

E.M.T., Evaluation en Milieu de Travail

E.P.I.CES, Evaluation de la Précarité et des Inégalités de santé pour les C.E.S. (Centre d'Examen de santé)

E.T.T.I., Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion

F.A.J., Fonds d'Aide aux Jeunes

F.D.I., Fonds Départemental pour l'Insertion

F.N.A.C.E., Fédération Nationale des Acteurs des Chantiers-Ecole

F.N.A.R.S., Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Social

F.N.E., Fonds National de l'Emploi

F.S.L., Fonds Social au Logement

I.A.E., Insertion par l'Activité Economique

I.G.A.S., Inspection Générale des Affaires Sociales

I.G.F., Inspection Générale des Finances

I.N.S.E.E., Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

I.R.E.S., Institut de Recherches Economiques et Sociales

M.S.A., Mutuelles Sociales Agricoles

N.A.I.R.U., Non Accelerating Inflation Rate Unemploy

O.F.C.E., Observatoires Français de Conjonctures Economiques

P.A.I.O., Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation

P.A.L., Plan d'Action Locale

P.A.P.-N.D., Programme d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ

P.A.R.E., Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

P.C.S., Plan de Cohésion Sociale

P.D.I., Plan Départemental d'Insertion

P.D.I.E., Plan Départemental pour l'Insertion et l'Emploi

P.I.B., Produit Intérieur Brut

P.L.I., Plan Local d'Insertion

P.L.I.E., Plan Local d'Insertion et de l'Emploi

P.M.F., Prime Mensuelle Forfaitaire

P.P.A.E., Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi

P.P.E., Prime Pour l'Emploi

P.R.E., Prime de Retour à l'Emploi

O.C.D.E., Organisation de Coopération et de Développement Economique

O.F.C.E., Observatoire Français des Conjonctures Economiques

O.N.P.E.S., Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

R.M.I., Revenu Minimum d'Insertion

R.Q., Régie de Quartier

R.S.A., Revenu de Solidarité Active

S.I.A.E., Structure d'Insertion par l'Activité Economique

S.I.F.E., Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi

S.I.V.P., Stage d'Insertion à la Vie Professionnelle

S.M.P., Service Mensuel Personnalisé

S.M.I.G., Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti

S.P.E., Service Public de l'Emploi

S.P.N.D.E., Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi

T.E.S.S, Travailler pour l'Economie Sociale et Solidaire

T.P.E., Très Petites Entreprises

T.U.C., Travaux d'Utilité Collective

U.N.E.D.I.C., Union Nationale inter Professionnelle Emploi, Industrie, Commerce

U.N.I.O.P.S.S., Union Nationale Inter fédérale des Œuvres et Organisations Privées Sanitaires et Sociales

U.R.E.I., Union Régionale des Entreprises d'Insertion

Z.F.U., Zone Franche Urbaine

Z.R.R., Zone de Revitalisation Rurale

Z.R.U., Zone de Revitalisation Urbaine

ANNEXES

Annexe 1 : La cohésion sociale en plan. Communiqué FNARS, COORACE, Chantier Ecole	369
Annexe 2 : La loi de cohésion sociale générera-t-elle 70000 chômeurs supplémentaires	370
Annexe 3 : Courrier DDTEFP pour le quota selon le statut des bénéficiaires	371
Annexe 4 : Courrier du collectif des chantiers d'insertion de la Marne	373
Annexe 5 : Courrier DDTEFP, sorties emploi des salariés des chantiers d'insertion	376
Annexe 6 : Courrier DDTEFP, programme de formation des encadrants des ACI	379
Annexe 7 : Plaquette ANPE, vos droits et vos engagements	380
Annexe 8 : Document ANPE sur la dispense de recherche d'emploi	382
Annexe 9 : Courrier DDTEFP, renouvellement de l'agrément des chantiers d'insertion	383
Annexe 10 : Plaquette du SYNESI, ASH, Création du SYNESI	385
Annexe 11 : Charte du réseau Chantier Ecole	387
Annexe 12 : Tableau récapitulatif des représentations sociales des sans emploi	389
Annexe 13 : Tableau récapitulatif des textes et documents retenus comme sources de l'analyse	390
Annexe 14 : Les textes officiels retenus pour l'analyse	401
Annexe 15 : Les rapports retenus pour l'analyse	403
Annexe 16 : Les études retenues pour l'analyse	407
Annexe 17 : Les documents retenus pour l'analyse	409
Annexe 18 : Les statistiques retenues pour l'analyse	411
Annexe 19 : Les ouvrages retenus pour l'analyse	414
Annexe 20 : Les articles de presse retenus pour l'analyse	417

IAE ACI chômeurs

504

fnars
Nous agissons pour l'insertion

FÉDÉRATION COORACE

CHANTIER école
Réseau national des acteurs de l'insertion et de la formation

22 février 2005

Communiqué

La cohésion sociale en plan !

La Fnars, la Fédération Coorace et Chantier Ecole constatent que la loi de programmation pour la cohésion sociale, malgré certaines avancées, renforcera **l'exclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi**, si elle est mise en œuvre **dans les conditions annoncées**.

Près de 2 000 ateliers et chantiers d'insertion accueillent et salarient plus de **70 000 personnes** chaque année et leur rôle, reconnu par la loi, est de faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes en difficulté. Ils vont être dans **l'incapacité de remplir leurs missions** et **menacés à court terme de disparition**.

En effet, les nouveaux contrats aidés (contrat d'avenir et contrat d'accompagnement dans l'emploi), visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté, devraient coûter **trois fois plus cher** pour l'employeur que les contrats qu'ils remplacent !

Cette augmentation des charges salariales mettrait **en péril l'équilibre économique de très nombreuses structures** justement visées par l'Etat pour mobiliser massivement ces contrats !

Il est urgent que le gouvernement, dont un des objectifs majeurs est de réduire le chômage, prenne conscience des **effets contre-productifs** de ces nouvelles mesures : loin d'insérer des chômeurs, elles risquent d'être à l'origine de la disparition de plusieurs dizaines de milliers d'emplois !

Qu'il s'agisse du développement de l'insertion par l'activité économique ou des services à la personne, le plan de programmation pour la cohésion sociale n'atteindra ses objectifs que s'il s'appuie sur les **employeurs spécifiques d'insertion** qui accueillent et accompagnent des demandeurs d'emploi.

Les signataires demandent au Ministre du Travail, de l'emploi et de la cohésion sociale une **rectification des mesures annoncées avant qu'elles ne produisent leurs conséquences néfastes.**

Contacts presse :

Fnars - Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale - 76 rue du faubourg Saint-Denis 75010 Paris - Tél. : 01 48 01 82 06 - communication@fnars.org - Bernard Loye.

Fédération Coorace - 17 rue Froment 75011 Paris - Tél. : 01 49 23 70 50 - cendrine.duquenne@coorace.org - Cendrine Duquenne.

Chantier Ecole - Réseau national des acteurs de l'insertion et de la formation - 17 rue Froment 75011 Paris - Tél. : 01 08 07 52 10 / 06 07 44 28 87 - chantier.ecole@wanadoo.fr - Philippe Louveau.

IAE ACI – Debat PCS désorganisation 565

fnars
Nous agissons pour l'insertion

coorace
Solidaires pour l'emploi

association nationale
les acteurs du
CHANTIER école
insertion/formation

7 juillet 2005

Communiqué

La loi de cohésion sociale générera-t-elle 70 000 chômeurs supplémentaires ?

Les réseaux Fnars, Coorace et CHANTIER école, réseaux spécialisés dans la (ré)insertion sociale et professionnelle de personnes en difficulté, sont aujourd'hui très inquiets.

En effet, les **ateliers et chantiers d'insertion -1 600 structures employeuses-** dans lesquelles près de 10 000 salariés permanents accompagnent chaque année les parcours d'insertion de plus de **60 000 personnes éloignées de l'emploi,** sont menacés à court terme. Nombreux sont ceux qui n'embauchent déjà plus… car les nouveaux contrats qu'ils devraient utiliser, à savoir les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats d'avenir, sont devenus trop coûteux pour l'employeur.

Le gouvernement s'était pourtant engagé au premier trimestre 2005 à rendre le coût de ces nouveaux contrats équivalent à ce qu'il était avec les contrats emploi solidarité aujourd'hui supprimés.

Lors d'une récente rencontre avec nos réseaux, le cabinet de Jean-Louis Borloo a évoqué son intention de procéder à de réelles améliorations concernant les contrats d'avenir ; nous attendons leur confirmation rapide. En revanche, les projets gouvernementaux quant aux contrats d'accompagnement dans l'emploi, à savoir leur éventuel recentrage sur les publics jeunes, restent à ce jour inacceptables. Quelles seraient les réponses pour les personnes qui ne sont ni jeunes, ni allocataires de minima sociaux ? Au-delà de la nécessité d'une prise en charge financière suffisante, ces contrats doivent rester ouverts à tous publics en difficulté.

Les salariés en parcours d'insertion dans nos structures sont les premières victimes de la complexité et de l'instabilité des orientations du gouvernement.

La Fnars, la fédération Coorace et CHANTIER école demandent donc au gouvernement de rétablir une situation qui nous permette de continuer à employer les plus démunis, faute de quoi il prend le risque grave d'enterrer l'un des dispositifs dont l'efficacité est aujourd'hui incontestée.

Contacts presse :
Fnars - Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale - 76 rue du faubourg Saint-Denis 75010 Paris - Tél. : 01 48 01 82 06 - communication@fnars.org - Bernard Loye.
Fédération Coorace - 17 rue Froment 75011 Paris - Tél. : 01 49 23 70 50 - Fax : 01 48 05 67 98 - courrier@contact.org - Cendrine Duquenne, chargée communication
CHANTIER école - Réseau national des acteurs de l'insertion et de la formation - 17 rue Froment 75011 Paris - Tél. : 01 48 07 52 10 / 06 07 44 28 87 - chantier.ecole@wanadoo.fr - Philippe Louveau.

28. Oct. 2005 16:15 DDTEFP 51 N°3854 P. 1/13

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA MARNE

Le directeur départemental du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle de la Marne

à

Direction départementale
du travail, de l'emploi et de la
formation professionnelle

Services d'informations
du public :
3615 Emploi 0,15 €/mn
(Modulo 0,076 €)
Internet : www.travail.gouv.fr

Monsieur le président,

Votre association a été reconventionnée en qualité de structure porteuse d'un ou de plusieurs ateliers et chantiers d'insertion - ACI - par avenant(s) de prorogation de la (des) convention(s) conclue(s) en 2004 (exemplaire(s) ci-joint(s) dans l'attente des textes d'application définitifs des articles 66 et 80 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Cet(ces) avenant(s) stipulai(en)t qu'une convention prévoyant une aide à l'accompagnement, serait signée ultérieurement.

Le décret n° 2005-1085 du 31 août 2005 et l'arrêté du même jour fixent désormais les modalités de versement de cette subvention. Cette aide vise à **améliorer les taux de retour à l'emploi durable** en encourageant les efforts d'accompagnement individualisé et notamment les initiatives les plus ambitieuses, pendant le parcours d'insertion et en préparation de la sortie. Elle tend à **faciliter** un **développement, tant qualitatif que quantitatif de l'accompagnement.**

Les projets d'accompagnement éligibles à ce nouveau financement **complètent** l'accompagnement spécifique déjà mis en œuvre par les structures au titre du conventionnement intervenu en application de l'article L 322-4-16 du Code du Travail.

Cette nouvelle aide étant par nature destinée à financer des actions d'accompagnement **professionnel**, ne se substitue pas aux crédits de l'appui **social** individuel - ASI -. Elle ne **peut également constituer une subvention d'équilibre.**

Cette aide qui n'est pas attribuée systématiquement à toutes les structures porteuses d'ateliers et chantiers d'insertion, est **modulable** selon certains critères et **ne peut excéder 45 000 €** par structure, dans la **limite de 15 000 € par atelier et chantier d'insertion**.

A titre indicatif, j'envisage, au vu des éléments dont je dispose actuellement de vous accorder pour 2005, une aide à l'accompagnement d'un montant prévisionnel de 11 600 € et de 12 600 € pour respectivement les chantiers "Jardins" et "Pain".

Ce(s) montant(s) pourra(ont) le cas échéant être reconsidéré(s) en fonction de l'enveloppe budgétaire restant disponible.

Par suite, je vous adresse sous ce pli le modèle type de demande qu'il y aura lieu de déposer auprès de mes services pour le **8 novembre 2005 au plus tard**, en 2 exemplaires, ce dossier étant inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission Permanente du Conseil Départemental d'Insertion par l'Activité Economique.

.../...

Par ailleurs, je tiens à vous apporter les précisions suivantes concernant les nouveaux contrats aidés :

- la durée **minimale** des **contrats d'avenir** est par dérogation, réduite à **6 mois** pour les ateliers et chantiers d'insertion

- le schéma ci-dessous a été retenu en accord avec les services de la Préfecture et du Conseil Général :

  - chaque atelier et chantier d'insertion pourra disposer d'un nombre de **contrats d'accompagnement dans l'emploi** correspondant à **15 % maximum** du total des contrats aidés pour l'insertion de **publics non bénéficiaires de minima sociaux**, tels notamment les chômeurs de longue durée, les jeunes, les anciens détenus

  - le reste des **embauches** (entre **85 et 100 %**) seront réalisées en **contrats d'avenir**. Ceux-ci seront répartis équitablement entre le public « Conseil Général » et le public « état » ; la **règle des 50 % - 50 % apparaissant judicieuse**.

  - il sera tenu compte des difficultés et notamment de l'impossibilité pour l'ANPE de proposer du public dans les délais prescrits.

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments distingués.

P/ Le directeur départemental du travail
Le directeur adjoint,

Copie pour information à, Coordonnateur Emploi Formation

680

LE COLLECTIF DES CHANTIERS D'INSERTION DE LA MARNE

Monsieur le Préfet,

Par la présente, c'est un cri d'alarme que vous adresse l'ensemble des 13 associations d'insertion portant les 21 chantiers d'insertion marnais représentant (308 + ceux du Resto du Cœur) personnes en insertion et (…) permanents et encadrants.

En effet, le mardi 22 novembre 2005, les présidents et responsables de ces associations se sont réunis afin d'aborder les difficultés nombreuses et les effets pervers liés à l'application marnaise de la loi de cohésion sociale qui pose des problèmes de viabilité et de survie de nos structures ainsi que sur la nature même de leurs objets.

Nos associations sont atteintes dans trois domaines qui mettent en cause l'équilibre financier de nos structures, l'organisation de nos activités et la continuité du parcours d'insertion des personnes pour lesquels nous existons.

1 / le principe de quotas des publics accueillis :

Nos structures doivent recruter 15% de Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) et 85% de Contrats d'Avenir (CA), eux mêmes partagés à 50% entre les CA d'Etat et ceux du Conseil Général.
Comment peut on gérer une telle mesure sachant que vos services ont promu exclusivement le CAE depuis 6 mois ?

D'autre part, le pourcentage de bénéficiaires du RMI passera d'environ 80% précédemment à 42,5%. Sachant que le financement du tutorat par le Conseil Général représente environ 300€ par mois et par bénéficiaire, comment l'Etat prendra t-il en charge ce manque à gagner ? L'Accompagnement Chantier d'Insertion (ACI) théorique de 15000€ par chantier n'est nettement pas suffisant ?
Ces quotas menacent l'équilibre financier de nos structures.

Loin d'être une discrimination positive, ce principe de quotas instaure un recrutement dans nos structures par une discrimination catégorielle qui ne prend pas en compte la motivation de la personne dans le cadre de son parcours d'insertion. Devra t-on refuser d'embaucher une personne encline à s'insérer au profit d'une autre qui n'est pas encore prête à se mobiliser ?
Nous touchons là, l'essence même de nos structures et de notre implication en tant que membres de la société civile ; la logique comptable ne correspond pas à la logique d'insertion.
Ces quotas menacent l'équilibre des publics accueillis, reflet de l'expérience des bassins d'emploi et des territoires dans lesquels vivent nos structures.

2 / Le surcoût des contrats aidés (CA, CAE)

Alors qu'un poste d'insertion en CES coûtait 36€ par mois, un contrat d'avenir coûte 62€, nous n'avons aucune information concernant la prise en charge de ces 72% d'augmentation.

3 / L'autofinancement des chantiers d'insertion

Cette nouvelle disposition des textes qui permet aux chantiers d'avoir des fonds propres provenant de ses recettes de 30% voir avec votre autorisation à 49%, est intéressante pour les

nouveaux chantiers d'insertion, mais l'heure n'est pas aux nouveaux chantiers d'insertion, mais plutôt à la survie des actuels.

Cette disposition nous interrogent triplement :

D'une part, nos organisations et nos activités ont été construites, à la demande de vos services, sur une base d'environ 10% et les activités retenues à l'époque ne nous permettent pas des progressions de l'ordre de 200, 300, 500% de nos chiffres d'affaires,

D'autre part, quid de la concurrence, qui a cristallisé tant de débats et polémiques avec le secteur marchand et vos services. Etes-vous prêt à relancer cette guerre d'un autre âge ?

Enfin, rentabiliser nos structures, nous demandera de modifier les critères de recrutement du public accueilli dans nos structures, et ainsi pousser le curseur de l'employabilité plus haut au détriment des publics plus fragilisés, plus enclins à attendre notre aide ce qui dans certaines de nos structures est le fondement même de leurs existences.
Nos conseils d'administration devront se positionner !

4 / Le passage de 20 à 26 heures

Nous avons conscience que le passage de 20 à 26 heures de travail par semaine, pour les bénéficiaires, améliore leurs conditions de vie en terme de salaire supplémentaire et de cotisation retraite, mais il n'en demeure pas moins qu'il pose un certain nombre de difficultés à nos structures :

D'une part, ce différentiel de 6 heures, augmente de 30% les charge de personnels encadrants, d'amplitudes horaires et d'augmentation d'activités de nos chantiers.

Par ailleurs, certaines de nos structures ont adhéré à une convention collective, à laquelle doit être affilé le personnel en insertion. Quid des charges supplémentaires (Paiement d'un 13ème mois, de l'ancienneté, des primes de panier…) ?

D'autre part, ce passage pose des problèmes en matière d'insertion puisque le complément d'emploi n'est quasi plus possible et nous avons constaté des cas de refus d'emploi à mi-temps ; ce qui paraît compréhensible pour la personne en insertion, mais inacceptable pour l'insertion vers l'emploi.

Enfin, pour les personnes seules au RMI, à 75% du Smic, elles perdent en partie leurs droits connexes, ce qui peut leur occasionner des frais plus élevés que les gains supplémentaires salariaux.

5 / Concernant la formation

La formation, qui est maintenant obligatoire, n'est pas budgétée. Le Conseil Général propose une prise en charge de la formation des bénéficiaires du RMI; mais refuse les remises à niveau. Est ce à dire que les bénéficiaires du RMI ont tous au minimum un niveau 5 ?

Pour les bénéficiaires de l'ASS et de l'API, nous n'avons aucune information. Est ce à dire que dans nos structures certains auront le droit à un formation et d'autres non ? Ceci est inconcevable en matière de justice sociale.

6 / La continuité du parcours d'insertion

Au 1er janvier 2006, un certain nombre de parcours d'insertion doivent se poursuivre et passer du CES au CA ou CAE. Quid des personnes rentées en tant que bénéficiaires du RMI et qui sont sorties du dispositif pendant la durée de leur CES ? Bénéficieront t-il du CA ou d'un CAE ; et ce CAE, à quel taux de prise en charge ?
Actuellement, leur prise en charge n'est pas considérée, par les textes, comme prioritaire.

7 / Diverses autres incertitudes

Nous sommes inquiets concernant les baisses prévisibles de subvention de la DDASS pour 2006.
Nous subissons des pressions des ALE concernant les agréments des bénéficiaires du RMI en CA. Une fois pour toute, doit-on oui ou non avoir un agrément pour le public RMI en contrat d'avenir par l'ANPE ?
Nous sommes dubitatifs quant à la possibilité, pour le Conseil Général de centraliser les demande de FSE. La répartition du FSE se fera sur quelle base : base actuelle ou base catégorielle administrative ?

Monsieur le préfet, vous comprenez bien que compte tenu des informations qui sont actuellement en notre possession, nous sommes incapables de vous fournir des budgets prévisionnels pour 2006, encore moins des budgets équilibrés pour l'ensemble de nos structures.

Il est de notre devoir et de notre responsabilité de présidents d'association d'envisager la cessation de nos activité dés le début janvier 2006 si nous n'avons pas des réponses concrètes quant à l'équilibre budgétaire de nos structures et à la liberté de poursuivre la qualité de l'insertion sociale et professionnelle dont tous les acteurs locaux, institutionnels et autres, se félicitent des résultats.

Monsieur le Préfet, le débat et le dialogue qui s'étaient progressivement instaurés entre l'Etat, ses services et les chantiers d'insertion de 1998 à 2003, se sont délités et ont disparu actuellement.
Les instances ad hoc, CDIAE, CTA sont devenues des chambres d'enregistrement.
Quid de l'utilité de notre participation dans de telles instances ? Quid de la place de la société civile comme acteur des politiques d'insertion ?

Monsieur le Préfet, nous sommes dans une situation d'urgence qui nécessite de votre part la prise en compte de nos difficultés d'une façon pragmatique, rapide et efficace.
Nous adressons une copie de ce courrier, au Ministre, Madame VAUTIN, ainsi qu'à tous les acteurs de l'insertion et les personnalités politiques proches de nos structures.

Le collectif des chantiers d'insertion de la Marne attend de vous rencontrer, afin d'envisager les suites à donner à ce mouvement de protestation, de réaction, de malaise et d'inquiétude quant à l'avenir de nos structures.

Dans l'attente de cette rencontre, Monsieur le Préfet, l'ensemble des membres du collectif des chantiers d'insertion de la Marne, vous prie de croire à leur haute considération.

Le

LE COLLECTIF DES CHANTIERS
D'INSERTION MARNAIS*

* liste des signataires jointe

anpe
CHAMPAGNE-ARDENNE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA MARNE

807

Direction départementale
du travail, de l'emploi et de la
formation professionnelle

Actions Territorialisées pour l'Emploi

La directrice déléguée de l'ANPE et le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
aux

Employeurs de CAE et CA « Etat »

le 17 janvier 2006

Services d'informations du public :
3615 Emploi 0,15 €/mn
(Modulo 0,076 €)
Internet : www.travail.gouv.fr

Mél : dd-51.marche-du-travail@travail.gouv.fr

Objet : charte de qualité

Madame, Monsieur,

Les dispositifs **« Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi » (CAE) et « Contrat d'Avenir » (CA Etat*)** remplacent depuis mai 2005 les anciens contrats emploi solidarité (CES) et emploi consolidé (CEC).

Depuis 1999, les services pour l'emploi de la Marne ont constaté **l'efficacité de la Charte de Qualité** comme outil permettant d'améliorer le taux d'insertion dans l'emploi des personnes sortant de ces dispositifs. **Elle est reconduite pour 2006.**

Pour l'employeur, cette charte de qualité concrétise son **implication**, sa **mobilisation** au service de l'insertion et **sa participation financière** en contrepartie de l'effort consenti par l'Etat (aide à la rémunération, exonération de certaines charges, aide à l'accompagnement).

Les actions d'accompagnement telles que décrites dans cette charte sont mises en œuvre par l'organisme habilité par les services pour l'emploi : ASSODEL 51.

Nous vous rappelons qu'un contrat aidé est un dispositif transitoire visant la sortie du bénéficiaire prioritairement vers un emploi dans le secteur marchand. Il est donc de la responsabilité de l'employeur de mettre tout en œuvre pour l'atteinte de cet objectif avec l'appui de l'ASSODEL 51.

Ainsi et **en lien avec vous, cet accompagnement individualisé assuré par ASSODEL 51** doit permettre de valider auprès du bénéficiaire en CAE ou en CA « Etat » **un projet professionnel réaliste au regard du marché de l'emploi.** Cela ne correspond donc pas forcément au poste occupé sauf si vous envisagez de pérenniser cet emploi.

La formation et la validation des acquis de l'expérience (VAE) sont des moyens privilégiés.

L'ASSODEL 51, spécialisée en ingénierie de formation, continuera à vous aider quant à la détection des besoins, la recherche d'organismes de formation, la mise en place de ces actions et de son financement.

Toutes les mesures ANPE d'aide au retour à l'emploi sont mobilisables par cet organisme habilité.

Une réunion mensuelle, sur chaque bassin d'emploi, entre l'ASSODEL 51 et l'ANPE a pour objet d'~~évaluer les actions d'accompagnement effectuées, l'implication de l'employeur~~ et ~~de son salarié~~ en CAE ou en CA « Etat » **afin de décider de l'opportunité ou non du renouvellement de son contrat.**

Enfin les **formations tutorales** continueront à vous être proposées afin de vous aider à remplir pleinement votre rôle d'accueil et d'accompagnement.

Ainsi, grâce aux financements rassemblés (Etat, collectivités locales, organismes partenaires,…), **ASSODEL 51, association d'employeurs, réduit votre adhésion à 80 € par personne** en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ou en contrat d'avenir « Etat » (CA) et **par année civile.**

Les coordonnées de cette association sont :

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le directeur départemental
du travail, de l'emploi et de la formation
professionnelle,

La directrice déléguée de l'ANPE

* Contrat d'Avenir « Etat » : ne concerne que les contrats prescrits par l'ANPE pour les bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), de l'Allocation Parent Isolé (API) ou de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH).

E
1
5

Reims, le 23 janvier 2006

Nos Réf. : AC/BLM/KL
Objet : Charte de Qualité 2006

Madame, Monsieur,

L'ASSODEL 51 est chargée de vous aider dans la mise en œuvre de la charte de qualité mise en place par la DDTEFP et la DDANPE, financeur et prescripteur des Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE), des Contrats d'Avenir « Etat » (CA « Etat ») et des Contrats Emploi Consolidé (CEC).

Aussi, vous trouverez ci-joint :

- **la charte de qualité pour l'année 2006** à compléter et à signer (nous vous retournerons l'exemplaire qui vous est destiné après signature de la DDANPE) ;
- **l'annexe 1** à compléter (indication d'un tuteur de terrain pour 3 personnes maximum en CAE ou CA « Etat » ou CEC) ;
- **le document adhésion 2006 comprenant un coupon-réponse** à nous retourner accompagné de votre règlement.

Nous vous rappelons que, comme par le passé, votre adhésion permet d'alimenter le fonds mutualisé pour cofinancer la formation de vos salariés en contrat aidé.

Ces documents sont à adresser au siège social de l'ASSODEL 51 à Reims, 11 rue du Marc **au plus tard pour le 15 février 2006.**

Restant à votre disposition pour toute information complémentaire, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos salutations distinguées.

11 rue du Marc - 51100 REIMS - Tél : 03 26 88 54 81 - Fax : 03 26 86 88 57 - info@assodel.org - www.assodel.org

Association «loi de 1901» à but non lucratif Siret : 400 287 579 00033 - APE : 913 E
Agréée par arrêté préfectoral comme «fonds local emploi-solidarité» pour le département de la Marne

897

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA MARNE

Direction départementale
du travail, de l'emploi et de la
formation professionnelle

Le directeur départemental du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle de la Marne

à

Monsieur le Président
EPIS

3615 Emploi 0,15€/mn
(Modulo 0,076 €)
internet : www.travail.gouv.fr

Monsieur le Président

Vous assurez la conduite d'un ou plusieurs chantiers d'insertion et à ce titre vous concourrez à la réinsertion socio-professionnelle de personnes éloignées du marché du travail. Je vous remercie pour cet engagement au quotidien.

Depuis quelques années, les exigences de vos partenaires se renforcent. Dans ce contexte, l'enjeu majeur pour votre structure est de professionnaliser davantage vos encadrants et accompagnateurs d'insertion.

Conscient des difficultés que vous pouvez rencontrer au quotidien, j'ai souhaité vous proposer un programme de formation adapté à vos problématiques, d'ici la fin de l'année 2006.

Pour la phase de repérage des besoins, j'ai sollicité le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA). Courant juin, vous serez donc contacté par cette structure pour réaliser un diagnostic court. Cette étape sera essentielle dans l'élaboration du programme de formation.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur départemental
du travail, de l'emploi et de la formation
professionnelle

Copie à M. ZEDDA (DLA).

1354

VOTRE CONSEILLER VOUS RECOMMANDE...

DÉMARREZ RAPIDEMENT
votre recherche d'emploi pour saisir toutes vos chances.

MULTIPLIEZ LES CANDIDATURES
N'attendez pas de recevoir les réponses à vos courriers pour en envoyer d'autres. Il sera toujours temps de choisir.

UTILISEZ ANPE.FR,
le premier site de l'emploi pour ses offres d'emploi, ses conseils pratiques et sa documentation en ligne.

EN SAVOIR PLUS...

SITES INTERNET UTILES

www.anpe.fr
www.travail.gouv.fr
www.assedic.fr
www.apec.fr
www.afpa.fr
www.agefiph.asso.fr
www.missions-locales-france.org
www.service-public.fr

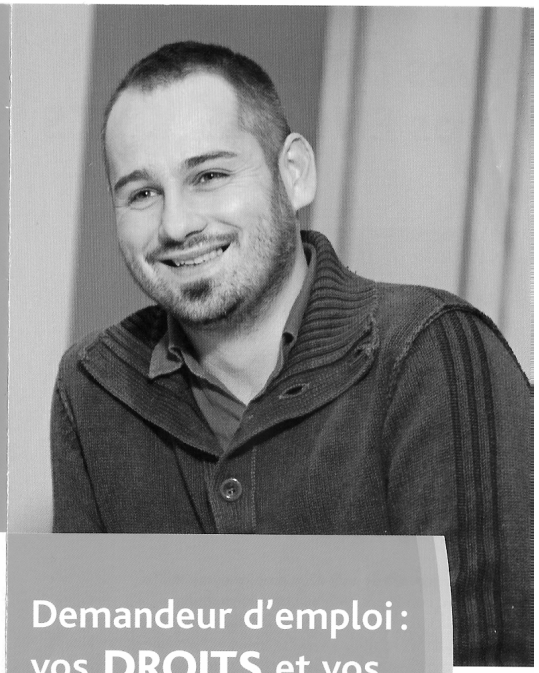
Les informations figurant sur ce dépliant sont données à titre indicatif.

MAI 2007

anpe

Agence nationale pour l'emploi
Le Galilée - 4, rue Galilée - 93198 Noisy-le-Grand Cedex
www.anpe.fr

Direction de la communication de l'ANPE © – Com n° 5014 – AUTOMEDON R.C. PARIS B 322 478 422



Demandeur d'emploi : vos DROITS et vos ENGAGEMENTS

anpe

Vos DROITS et vos ENGAGEMENTS

Être inscrit comme demandeur d'emploi vous engage à...

Rechercher un emploi :

- **Une recherche d'emploi permanente, active,** concrète et justifiable (copies de lettres de réponse, invitations à des entretiens...).

- **Une réponse systématique** à toute invitation de l'ANPE, de l'Assédic et de l'Afpa ou une justification des absences, le cas échéant.

- **L'acceptation de tout emploi compatible** :
  - avec votre spécialité ou votre formation,
  - avec vos possibilités de mobilité géographique compte tenu de votre situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui peuvent vous être proposées,
  - en conformité avec les salaires normalement pratiqués dans la profession et la région.

Actualiser votre demande d'emploi :

- **L'actualisation régulière** de votre inscription via la déclaration de situation mensuelle.

- **Une information sous 3 jours** fournie à l'Assédic en cas de changement de situation (arrêt maladie, reprise d'activité, nouvelle adresse...).

- **Une déclaration avant toute absence** de plus de 7 jours, dans la limite de 35 jours par an.

Être inscrit comme demandeur d'emploi vous garantit...

L'accès gratuit aux services de l'ANPE :

La consultation des offres d'emploi, l'utilisation des outils en libre service, la participation à des Ateliers, **la construction de votre Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi et, si vous êtes toujours inscrit comme demandeur d'emploi au bout de trois mois de recherche active de votre part, le suivi mensuel avec votre conseiller référent.**

Une protection sociale :

La qualité de demandeur d'emploi vous permet de continuer à bénéficier d'une protection sociale dont l'étendue dépend de votre situation antérieure.

Une allocation :

Selon votre situation antérieure, vous pouvez percevoir ou non une indemnité versée par l'Assédic.

BON A SAVOIR

Comment déclarer votre situation mensuelle ?

Entre le 1er et le 8 de chaque mois contactez le service UNIdialog par :

- serveur vocal au 0 890 642 642 (0,112 € la minute),
- Internet : www.assedic.fr
- dans certaines Assédic, gratuitement avec la borne UNIdialog.

Comment informer votre Assédic de vos changements de situation ?

- par téléphone au 0 811 01 01 + le n° de votre département (coût d'un appel local),
- par Internet sur www.assedic.fr
- par courrier avec le formulaire spécifique qui vous a été remis avec votre carte de demandeur d'emploi.

Suivi de la recherche d'emploi

Décret n°2005-915 du 2 août 2005
Articles R.311-3-4, 311-3-5, R.311-3-8 du Code du travail.
En cas de non accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, de refus d'emploi, refus d'une proposition de contrat d'apprentissage ou d'une proposition de contrat de professionnalisation, refus d'une action de formation, refus d'une action d'insertion ou d'une offre de contrat aidé : **la radiation de la liste des demandeurs d'emploi entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant une période de quinze jours.**
En cas de répétition, cette période est comprise entre 1 à 6 mois.

En cas d'absence à une convocation ou un refus de se soumettre à une visite médicale : **la radiation est de deux mois.**
En cas de répétition, cette période est comprise entre 2 et 6 mois

En cas de déclarations inexactes ou mensongères pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi : **la période de radiation est comprise entre 6 et 12 mois.**

Annexe 8

6102666440000128-01/02

Nettoyage des listes 1067

anpe

MINISTERE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITE

DISPENSE DE
RECHERCHE D'EMPLOI

Assédic

2006088194978P00/1DD600102/000128

Références à rappeler
numéro interne 0614553T
Date d'inscription : 12.09.2006

KC2H REIMS, le 26 octobre 2006

Objet : INFORMATION SUR LA DISPENSE DE RECHERCHE D'EMPLOI

Monsieur,

Nous vous informons que vous pouvez demander à être dispensé(e) de recherche d'emploi. Vous remplissez en effet les conditions pour bénéficier de cette mesure (1).

Si vous demandez la dispense :

- Vous n'aurez plus à actualiser à la fin de chaque mois votre situation ;
- Vous n'aurez plus à justifier de vos recherches d'emploi ;

MAIS :

- Vous continuerez à bénéficier des allocations de chômage auxquelles vous avez droit ;
- Vos droits sociaux ne seront pas modifiés : assurance maladie, assurance vieillesse ;
- Vous pourrez continuer à utiliser les services de l'ANPE.

Pour bénéficier de cette dispense, il vous suffit de retourner à votre ASSEDIC le document ci-joint, après l'avoir daté et signé.

Restant à votre disposition, nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Le Directeur de l'Agence Locale pour l'Emploi

(1) La dispense de recherche d'emploi est accordée :

- à partir de 55 ans, aux chômeurs qui perçoivent une allocation de solidarité (allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion), l'allocation chômeurs âgés, ou qui ne perçoivent aucune allocation ;
- à partir de 57 ans et demi, aux chômeurs qui perçoivent une allocation d'assurance chômage versée par l'Assédic ;
- aux bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite quel que soit leur âge.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA MARNE

22 AOUT 2007

Direction départementale
du travail, de l'emploi et de la
formation professionnelle

Actions Territorialisées pour l'Emploi

[redacted]

Téléphone [redacted]
Télécopie : [redacted]

Services d'informations
du public :
3615 Emploi 0,15 €/mn
(Modulo 0,076 €)
internet : www.travail.gouv.fr

Le directeur départemental du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle [redacted]

à

Monsieur le Président
[redacted]

[redacted]
Le 21 août 2007

Affaire suivie par [redacted]
Mél : dd-51.marche-du-travail@travail.gouv.fr
Objet : reconventionnement 2007
Réf. : [redacted]
PJ : 4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que votre demande de reconventionnement en qualité de structure porteuse d'ateliers et chantiers d'insertion -ACI -et d'attribution d'une aide à l'accompagnement pour 2007 a fait l'objet d'un examen par les partenaires institutionnels et financiers réunis en Cellule d'Appui aux Structures d'Insertion - CASI.

Il a été acté de :

- Maintenir 20 postes d'insertion pour l'ACI [redacted] dont 12 pourraient être occupés par des bénéficiaires du Rmi sous contrat d'avenir - CA - et 17 postes d'insertion pour l'ACI [redacted] dont 10 seraient susceptibles d'accueillir du public Rmiste en CA

- Retenir un taux de retour à l'emploi durable (contrat à durée indéterminée et contrat à durée déterminée de plus de 6 mois) de 30%

- Fixer l'aide à l'accompagnement à un montant prévisionnel de **12 700 €** pour l'ACI [redacted] et de **12 100 €** pour l'ACI [redacted]

Les membres de la CASI préconisent également de vous rapprocher des services de la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle afin d'étudier dans le cadre de la nouvelle programmation 2007-2013, toute possibilité de mobilisation du FSE pour lequel les aides de l'état pourraient servir de contrepartie.

Afin de me permettre de présenter officiellement votre dossier auprès de la formation spécialisée « insertion par l'activité économique » de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion, il y aura lieu de produire les budgets prévisionnels **réactualisés** de vos 2 ACI pour 2007 en tenant compte des bases ci-dessus mentionnées. Les pages 4 et 6, 8 et 14 de votre demande seront également à modifier en conséquence aux points « répartition des postes d'insertion sollicités » et « caractéristiques des publics accompagnés ».

Ces éléments devront me parvenir dans les meilleurs délais possible et **au plus tard, le 3 septembre 2007** par mail et par pli postal.

Dans cette attente, je vous adresse sous ce pli un projet d'avenant n°1 à la convention ACI conclue en 2006 relatif à la prorogation pour 2007 de votre statut de structure porteuse d'ateliers - chantiers d'insertion, établi en 4 exemplaires.

Je vous saurai gré de bien vouloir me retourner l'ensemble de ces documents revêtus de votre signature originale et du cachet de votre organisme non datés, **dans les meilleurs délais.**

J'attire par ailleurs votre attention sur le fait que la Région Champagne Ardenne reconduit pou l'année 2007/2008 l'appel à projet Progress de soutien aux initiatives du secteur de l'économi solidaire et sociale, relevant prioritairement d'activités axées sur l'environnement. L'aide peut porte sur l'ingénierie nécessaire au montage et à la mise en œuvre du projet ou à l'aide au démarrage. L dossier de candidature, téléchargeable sur le site www.cr-champagne-ardenne.fr ; est à déposer pou le 15 octobre 2007.

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de m considération distinguée.

P/ Le Directeur Départemental du Travail,
Et par intérim,
Le Directeur Adjoint,

[redacted]

1093

Alors que l'avis des branches professionnelles était requis avant le passage du texte au Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (CNOSS) prévu le 22 juin, ni la branche de l'aide à domicile, ni l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social ne se sont prononcées. Si Philippe Blanc, secrétaire général du Syndicat national au service des associations du secteur social et médico-social (Snasea), évoque *« des problèmes de délais pour réunir l'ensemble des partenaires sociaux »* et souligne *« un accord des fédérations d'employeurs sur le fond du projet »*, il existe néanmoins des différences d'approche : tandis que la Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales défend, par exemple, la liberté associative, le Snasea se montre plus ouvert à une reconnaissance plus large d'une qualification des directeurs de niveau I. Quant à la DGAS, elle se déclare prête à intégrer toute *« proposition pertinente »* qui pourrait être faite *in extremis* par les branches ou le CNOSS. Mais, pour Jean-Pierre Hardy, chef de bureau à la DGAS, la cause est entendue : *« On ne peut aller plus loin dans le niveau I sans s'exposer à un rejet radical de certaines organisations patronales, ni assouplir les règles de qualification sans provoquer l'ébullition des directeurs. »*

Annoncée pour septembre, la sortie du texte devrait s'accompagner d'un arrêté concernant les directeurs des établissements ou services gérés par une collectivité territoriale ou un centre communal d'action sociale. Deux autres arrêtés devraient également être publiés. L'un recensera les qualifications non encore inscrites au répertoire des métiers afin de faciliter le recrutement de nouveaux professionnels (qualifications mises en place par des fédérations ou unions d'employeurs au titre de la formation professionnelle). L'autre, dressera la liste des formations à l'encadrement requises pour exercer au niveau III.

Un comité de suivi et d'évaluation de la réforme sera installé parallèlement. Ses observations devraient déboucher, quelques mois après, sur une circulaire de cadrage.

Il reste que l'attentisme des fédérations laisse nombre de professionnels sur la défensive. Redoutant *« le lobbying des anti-décret auprès des ministres »*, Laurent Viglieno, président de l'Association des directeurs certifiés de l'Ecole nationale de la santé publique en appelle par anticipation au *« respect »* du texte négocié : *« Il faut que chacun reconnaisse maintenant cette base de travail a minima. »*

M. P.

(1) Voir ASH n° 2453 du 28-04-06, p. 44 et n° 2459 du 9-06-06, p. 35.

En bref

Les groupements de coopération sociaux et médico-sociaux *ne pourraient-ils bénéficier d'une aide, essentielle dans la phase de démarrage, pour leurs dépenses d'ingénierie et pour certains coûts de fonctionnement (frais de déplacement, dépenses liées aux nouveaux services rendus) ? Sept fédérations – Adehpa, FEHAP, FHF, FNMF, Synerpa, Unccas, Uniopss – ont demandé, dans un courrier du 8 juin, au président de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Alain Cordier, de bien vouloir inscrire cette question à l'ordre du jour du prochain conseil, le 4 juillet. Ils proposent d'affecter à cet effet les crédits inutilisés de l'enveloppe prévue pour les réseaux médico-sociaux.*

Le développement des politiques sociales *au sein du conseil général est-il de nature à renforcer sa légitimité politique ? Oui à 86 %. La réponse des conseillers généraux à la première enquête spécifique sur les élus départementaux est sans ambiguïté. Pourtant, ils sont 56 % à considérer que l'augmentation de leurs compétences en la matière « ne changera pas grand chose » à leur action quotidienne...*

« Radioscopie » du mandat départemental - *Disponible auprès de l'Union des conseillers généraux de France sur www.ucgf.org.*

François Fondard *a été élu, le 18 juin, président de l'Union nationale des associations familiales et succède à Hubert Brin, qui a occupé pendant dix ans cette fonction. Jusqu'alors secrétaire général de cette organisation, il préside, par ailleurs, la commission d'action sociale de la caisse nationale des allocations familiales et dirige une association de services à domicile à Rouen.*

Jean-François Magnin *a pris, le 16 juin, les fonctions de directeur général des centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA), où il était, depuis 1989, directeur général adjoint. Il succède à Jacques Demeulier.*

Nominations *à la protection judiciaire de la jeunesse : Laurent Charret devient directeur départemental de la Moselle, René Crapoulet de la Haute-Garonne et Serge Luboz de l'Aude.*

ACTUALITÉ CONVENTIONNELLE

Ateliers et chantiers d'insertion : le Synesi est né

Trois réseaux de l'insertion par l'activité économique – Chantier école, le Réseau Cocagne et la fédération Coorace –, ont créé le 19 juin, lors d'une assemblée constitutive qui a réuni 50 participants, un syndicat d'employeurs des ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Ce Syndicat national des employeurs spécifiques d'insertion (Synesi) (1), présidé par Julien Le Sage, directeur d'un ensemblier d'insertion et président de la commission nationale qui planche depuis fin 2005 sur la mise en place d'une convention collective propre au secteur (2), est composé de deux collèges : l'un représente les structures supports des ACI (neuf bénévoles et huit salariés mandatés par les structures) et l'autre les trois réseaux associatifs (deux par réseau). Un troisième collège devrait par la suite être créé pour les structures non ACI.

Le syndicat devrait tenir un premier conseil d'administration en septembre avant de lancer une campagne d'adhésion. Objectif : obtenir rapidement le nombre de 120 adhérents (ce qui permettrait d'atteindre le seuil de représentativité de 5 %) afin de pouvoir engager avec les syndicats de salariés des négociations sur la création d'une convention collective. Celles-ci devraient porter successivement sur le champ d'application de l'accord, les logiques de prévoyance et la formation professionnelle.

Avec cette convention collective spécifique, les associations gérant des ateliers et chantiers d'insertion entendent créer un secteur professionnel à part entière dans l'économie sociale et solidaire, y organiser le dialogue social et instaurer de nouveaux droits pour les salariés accompagnés dans leur parcours socioprofessionnel (3).

De son côté, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), qui participait aux premières discussions, préfèrerait négocier des avenants aux conventions collectives existantes pour les publics en insertion et privilégier ainsi l'accès au droit commun.

(1) Contact : synesi@orange.fr.
(2) Voir ASH n° 2453 du 28-04-06, p. 37.
(3) Depuis l'institution des nouveaux contrats aidés, les associations sont tenues d'appliquer aux publics en insertion les conventions ou accords qui régissent leurs permanents, ce qui fragilise encore leur situation financière.

1097

SYndicat National des Employeurs Spécifiques d'Insertion

Le SYNESI est né !

Une convention collective pour les Ateliers et Chantiers d'Insertion

Le SYndicat National des Employeurs Spécifiques d'Insertion (le SYNESI), créé au mois de juin 2006 par une cinquantaine d'acteurs est issu d'une démarche regroupant plusieurs associations et réseaux représentatifs des ACI et soutenue par l'Etat. Une enquête nationale a permis de confirmer la nécessité de créer un syndicat d'employeur et de bâtir une convention collective.

Pour que dans les ACI la solidarité soit pleine et entière

La mission du syndicat

La mission première du SYNESI est de représenter les employeurs porteur d'ACI et d'organiser le dialogue social avec les salariés en vue d'établir une convention collective adaptée aux Ateliers et Chantiers d'Insertion en France. Ce syndicat est ouvert à tous les ACI du territoire, qu'ils soient ou non adhérents d'un réseau de l'IAE. Il se situe résolument dans l'Economie Sociale et Solidaire.

Un statut pour des professionnels

La reconnaissance des compétences des encadrants, des accompagnateurs sociaux, des personnels administratifs et des directeurs est essentielle. Elle doit s'accompagner de l'instauration d'un statut adapté et de couvertures spécifiques notamment en terme de prévoyance, de retraite complémentaire et de formation pour les salariés en insertion. Les ACI méritent un dispositif conventionnel spécifique. Les acquis sociaux font partie de l'histoire de l'économie sociale et solidaire.

Le SYNESI, la reconnaissance d'un métier : adhérez !

Une convention collective nationale pour :

- reconnaître les métiers, les professionnels et les salariés en parcours d'insertion
- formaliser et négocier des acquis sociaux

SYNESI
61 rue de la Chapelle - 75018 PARIS
Contact : Julien Le Sage, Président
Tel : 06 89 95 92 73 - mail : synesi@orange.fr

1095

association nationale
les acteurs du
CHANTIER
école
insertion/formation

La Charte

Les membres de l'association nationale CHANTIER école, réunis à Pessac lors de leurs deuxièmes rencontres nationales (5.6 et 7 mai 1999), réaffirment la pluralité d'actions qui sous-tend le terme de chantier-école. Ces actions s'inscrivent hors d'un cadre réglementaire global. Ils entendent développer leurs pratiques à partir d'un concept commun, décliné en différentes démarches, entre autres dans le cadre de l'Economie Sociale et Solidaire et dans celui de l'Insertion par l'Activité Economique.

Ils reconnaissent la définition du chantier-école suivante :

Le chantier-école est une initiative qui naît d'une double préoccupation territoriale. Celle de la progression des personnes jeunes et adultes, éloignées conjoncturellement ou structurellement de l'activité économique et celle de l'action concrète, utile au « pays », au quartier et à leurs habitants.

Associant toujours plusieurs partenaires de la vie sociale et économique locale dont systématiquement les collectivités territoriales, le chantier-école implique la mise au travail pour une production grandeur nature, d'un groupe de personnes, encadré par un personnel qualifié techniquement et pédagogiquement. Cet encadrement sait, à partir du chantier, des contraintes de la production, des nécessaires acquisitions de savoir-faire, de savoir-être, articuler des temps d'apprentissage théorique, de rencontres, de vie collective, et aussi des démarches individualisées afin d'aider, d'accompagner chaque participant pour qu'il atteigne les objectifs préalablement définis :

- de progression individuelle
- d'insertion sociale
- de (re) mobilisation
- de découverte des métiers
- de (re) apprentissage de la vie professionnelle
- de pré qualification
- de qualification
- d'accès à l'emploi.
- (...)

Si les acteurs pensent que la multitude de leurs expériences est une richesse en soi, ils sont convaincus que la liberté d'initiative et d'appréciation peut conduire à des dérives dont souffriraient les personnes participantes, fondement même du chantier-école. Ils décident, quel que soit leur statut, de respecter les fondements suivants et invitent tous les autres acteurs et partenaires, actuels et à venir, à en faire de même.

1 Priorité aux personnes

L'action menée n'a de sens en elle-même. Elle ne prend son sens que vis à vis des personnes pour qui elle est organisée.
Celles-ci sont au cœur de la démarche.
La prise en compte dans une même action de publics différents est souvent en elle-même un outil de progression et d'insertion.

2 Non à la démarche occupationnelle

Il s'agit de s'engager dans une démarche fondée sur une volonté de progression des personnes, celle-ci étant bien entendu adaptée à leur état physique et psychologique. Le sens du travail, sa réelle utilité sont les conditions nécessaires à la qualité de la démarche. Là où les objectifs ne sont pas clarifiés, l'intervention par chantier-école doit être refusée.

3 Oui à la valorisation des personnes

Cette progression s'inscrit dans une volonté de valorisation globale des personnes, qui ne peut en aucun cas se réduire à l'amélioration de la capacité à occuper un poste de travail. Elle réclame la mise en place des modalités d'un accompagnement social approprié.

4 Une organisation professionnelle et un encadrement de qualité

En rupture avec la logique du bricolage, le chantier-école requiert :
• une organisation rigoureuse
• un caractère professionnel affirmé
• un encadrement de qualité
Les compétences professionnelles en amont sont indispensables au chantier-école.

5 Une volonté d'inscrire le chantier-école dans un parcours d'insertion

Quelles que soient les vertus du chantier-école, il ne peut à lui seul répondre pour tous les publics à toutes les composantes d'un parcours d'insertion et de formation.
C'est pourquoi, en fonction des potentialités locales, il doit s'inscrire dans des démarches réelles de partenariat.

6 Une obligation d'évaluation

L'évaluation est une nécessité. Elle n'a de sens que si les objectifs et les méthodes font l'objet d'une négociation entre acteurs et financeurs. Elle ne peut se résumer, se limiter aux seuls critères de l'accès à l'emploi mais doit réellement mesurer la progression des personnes et la tenue des objectifs contractuels formalisés entre acteurs et financeurs.

7 Dans une logique d'intérêt collectif

La production doit sans équivoque être utile et être d'intérêt collectif. Acteurs et partenaires font preuve d'une attention absolue face aux possibles dérives

8 Une volonté de développement local

Le chantier-école ne peut se développer hors d'une forte logique de développement local, où l'action qu'il initie a vocation à se poursuivre, au moins pour partie, dans la création d'activités pérennes et d'emplois stables, la création de métiers nouveaux, la réponse à des besoins sociaux non satisfaits, ce qui suppose capacité d'innovation, droit à l'expérimentation.
Il suppose également régulation du rapport avec le monde économique, organisation du dialogue avec les entreprises et leurs représentants et recherche de complémentarités.

9 Une stratégie globale

L'action prend place dans une démarche durable de conviction de l'ensemble des composantes du corps social. Celle-ci se fonde sur une volonté militante. Elle s'exerce en particulier en direction des collectivités locales, incitées à développer leurs efforts, à les rendre plus cohérents et à ne pas faire du « moindre coût » leur critère principal pour faire appel au mode de réalisation que constitue le chantier-école.

10 Le nécessaire changement des priorités globales

Seul un changement qui mettrait l'emploi au cœur des priorités de la société permettra de faire reculer l'exclusion.
L'action ne nous dispense pas de cette prise de conscience.

Fait à Roubaix, Archives du Monde du Travail
le 7 octobre 1995

Le Président de l'association nationale
des acteurs du CHANTIER école
Jean-Pierre Caillon

Le signataire[1]

[1] Pour les associations joindre l'extrait de la délibération des instances statutaires

2/2

Annexe 12

TABLEAU RECAPITULATIF DES REPRESENTATIONS SOCIALES DES PERSONNES AUX MARGES DE L'EMPLOI SALARIE ET DE LA SOCIETE

	Type de Dimensions	**Problématiques**	**Catégorisations**	**Facteurs causaux**	**Imputation de la Responsabilité**	**Dynamiques d'insertion**	**Jugements de la société**	**Date informative**	**Insertion**
Réinsertion	Multidirectionnelle	Inadaptation à la société de progrès	Collective	Inaptitude culturelle, reproduction sociale	Extrinsèque	Passive	L'asocial est aidé	1945-1974	Socialisation logement
Intégration	Unidirectionnelle	Inadaptation à l'entreprise	collective	Inaptitude individuelle	Extrinsèque	Passive	Le handicapé est reconnu	1975-1981	Formation d'adaptation dans l'entreprise
Insertion/ Exclusion sociale et professionnelle	Multidirectionnelle	Exclusion des sphères productrice et sociétale	individuelle	Inaptitude sociétale	Extrinsèque	Implication/ contrepartie	L'exclu est soutenu	1982-2002	Insertion sociale et professionnelle durable
L'inemployabilité assistée	Unidirectionnelle	Inadaptation au marché de l'emploi	individuelle	Inaptitude individuelle	Intrinsèque	Contrepartie obligation	Le sans emploi assisté est soupçonné	2003 +	Emploi à tout prix, même précaire

Ce tableau des représentations sociales des personnes aux marges du travail salarié et de la société permet de récapituler le travail de cette thèse concernant l'évolution détériorée de la place des emplois assistés dans les politiques de l'emploi et d'insertion.

Les aspects fondamentaux de cette évolution concernent, d'une part la catégorisation collective du handicapé qui devient individuelle, d'autre part, l'imputation de la responsabilité de la situation extrinsèque à l'exclu qui devient intrinsèque au sans emploi assisté, ensuite, la multidimensionnalité de l'exclusion qui devient unidimensionnelle et enfin, l'insertion sociale et professionnelle durable qui devient l'emploi sous toutes ses formes, même les plus précaires.

Ce tableau montre bien que les notions d'insertion/exclusion ne sont plus la base des politiques d'insertion depuis 2002-2003, d'où la troisième hypothèse : « Le concept d'insertion/ exclusion sociale et professionnelle n'est plus l'instigateur des politiques d'insertion ».

TABLEAU RECAPITULATIF DES TEXTES ET DOCUMENTS RETENUS COMME SOURCES D'ANALYSE

Thèmes abordés, mots clé, discours

Catégorie	Nom	Date	Terrain	Précision du terrain	Thème abordé	Mot clé	discours
Statistique	Dares, Les politiques de l'emploi et du marché de l'emploi	2003	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Activation	Mieux vaut aider les chômeurs à retrouver du travail que de les indemniser
Statistique	Dares ANPE	2006	Pratiques	Chômage	indemnisation du chômage	Indemnisation	46% indemnisés, 11,8 ASS en 2006
Statistique	Dares ANPE	2008	Pratiques	Chômage	Contrôle des demandeurs d'emploi	Sanctions	130000 sorties pour absence à contrôle
Statistique	Dares, Debauche Etienne, Jugnot stéphane	2005	Pratiques	PARE	Evaluation	Profilage	50% des évaluations sont fausses
Statistique	Dares, Junod Bérangère, et al.	2007	Politique de l'emploi	Politiques actives	Nouveaux emplois	Emploi précaire	La précarisation est en jeu
Statistique	Dares, Laib Nadine	2006	Pratiques	Travailleur Pauvre	Incitation à la reprise d'emploi	Pauvreté salariale	1,3 million de bénéficiaires du RMI en 2006
Statistique	Dares, Lamarche Pierre, Pugol Jérôme	2006	Dispositif	Contrat aidé	Confusion institutionnelle départementale	Décentralisation	Certains départements résistent aux contrats RMA
Statistique	Dares, Merlier Roselyne, Jugnot Stéphane	2006	Politique de l'emploi	Dispense de recherche d'emploi	Chiffres du chômage	Dispense de recherche d'emploi	400000 bénéficiaires de la dispense en 2004
Statistique	Dares, Roguet Brigitte	2006	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Activation	Alléger le coût du travail
Statistique	Dares, Ulrich Valérie, Zilbermann Serge	2007	Politique de l'emploi	Chômage	Nouveaux emplois	Temps partiel	Aide à domicile, 30% du temps partiel
Statistique	Drees, Forse Michel, Parodi Maxime	2006	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Revenu de l'assistance trop élevé	58% refuse l'idée d'une augmentation du RMI
Statistique	Drees, Cazain Sophie, et al.	2004	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Contrepartie/droits	Une contrepartie au revenu d'assistance à 84%
Statistique	Drees, Cazain Sophie, et al.	2004	Pratiques	Indemnisation du chômage	Opinion publique	Contrepartie/droits	96% favorable à la contrepartie aux indemnités chômage
Statistique	Drees, Cazain Sophie, et al.	2004	Politique d'insertion	RMI	Emploi des rmistes	Insertion professionnelle	149500 sur 1,27 bénéficient d'une mesure d'intéressement
Statistique	Drees, Cazain Sophie, et al.	2008	Pratiques	Contrat aidé	Confusion institutionnelle départementale	CIRMA	Le nombre de CIRMA 2006 et 2007
Statistique	Drees, Julienne Katia, Monrose Murielle	2004	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Pauvreté	La pauvreté vient de la non volonté à travailler pour 47%
Statistique	Insee, Demailly, et al.	2002	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Lien entre contrat et employabilité (1995)
Statistique	Insee, Demailly, et al.	2002	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Lien entre contrat et employabilité 1995)
Statistique	Insee, Hagnere Cyrille, Trannoy Alain	2002	Pratiques	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Revenu de l'assistance trop élevé	Le logement est l'aide la plus importante
Statistique	Insee, Lagarenne, Legendre Nadine	2000	Pratiques	Travailleur Pauvre	Incitation à la reprise d'emploi	Pauvreté salariale	1,8 million de travailleurs pauvres en 2000

Statistique	Insee, Laroque Guy , Salanie Bernard	2000	Pratiques	Chômage	Des chômages	Des chômages	La distinction entre non emploi volontaire, non emploi classique et l'autre non emploi
Statistique	Insee, Marbot Claire, et al.	2008	Pratiques	Travailleur Pauvre	Métiers en tension	Pauvreté salariale	1,6 en 2006, Salaires bas, temps partiel, aide à domicile
Statistique	Insee, Marbot Claire, et al.	2008	Pratiques	Travailleur Pauvre	Métiers en tension	Temps partiel	1,6 en 2006, Salaires bas, temps partiel, aide à domicile
Statistique	Insee, Rioux Laurence	2001	Politique d'insertion	RMI	Emploi des rmistes	Insertion professionnelle	Rmistes 57% en recherche d'emploi, certains hors ANPE
Circulaire	DGEFP n° 2005-41 du 28 novembre 2005	2005	Pratiques	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Instrumentalisation	La circulaire instrumentalise l'IAE
Convention	UNEDIC/ANPE/ETAT du 1er janvier 2004	2006	Pratiques	SMP	Accompagnement ANPE	Profilage	Evaluer les risques à devenir chômeurs de longue durée
Convention	UNEDIC/ANPE/ETAT du 1er juin 2007	2004	Politique de l'emploi	Convention	Transfert des chômeurs sur la solidarité	RMI / Recalculés	Transfert des non indemnisés au RMI
Courrier	DDTEFP du 28 octobre 2005	2005	Pratiques	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Instrumentalisation	Quotas par statut
Courrier	DDTEFP du 21 août 2007	2007	Pratiques	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Instrumentalisation	Quotas par statut
Décret	Décret 89-646 du 6 septembre 1989	1989	Politique d'insertion	Evaluation	Evaluation	Jugement	Evaluer pour connaître les effets
Décret	Décret 2005-259 du 22 mars 20005	2005	Organisation	Maison de l'emploi	Confusion institutionnelle départementale	Confusion	Un opérateur de plus, les municipalités
Décret	Décret 2005-915 du 2 août 2005	2005	Politique de l'emploi	Chômage	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contrôle	Les modalités de contrôle des DE, progressivité des contrôles
Décret	Décret n° 2006-1296 du 23 octobre 2006	2006	Organisation	RMI	Abus de la protection sociale	Fraude	Création d'un comité national de lutte contre la fraude
Loi	Création du RMI 1 décembre 1988	1988	Politique d'insertion	RMI	Confusion institutionnelle départementale	Cogestion	Pour lutter contre l'exclusion
Loi	Prime pour l'emploi 30 mai 2001	2001	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	Inciter le retour à l'emploi ou le maintien dans l'activité
Loi	LOLF, 1er août 2001	2001	Politiques publiques	Finances publiques	Evaluation	Evaluation	Satisfaction du citoyen
Loi	Décentralisation du RMI et création du RMA 18 décembre 2003, 2003-293	2003	Dispositif	RMA	Responsabilité départementale	Insertion professionnelle	Le CG devient responsable de l'insertion professionnelle
Loi	Décentralisation du RMI et création du RMA 18 décembre 2003, 2003-293	2003	Politique d'insertion	RMI/RMA	Confusion institutionnelle départementale	Confusion	Le CG avec le SPE obligatoirement
Loi	Programmation pout la Cohésion Sociale, 2005-32 du 18 janvier 2005	2005	Politique d'insertion	PCS	Responsabilité départementale	Insertion professionnelle	Le CG devient responsable de l'insertion professionnelle
Loi	Programmation pout la Cohésion Sociale, 2005-32 du 18 janvier 2005	2005	Pratiques	PCS	Responsabilité départementale	Insertion professionnelle	Le CG devient responsable de l'insertion professionnelle
Loi	Droits et devoirs des allocataires des minima sociaux, 2006-339 du 23 03 2006	2006	Politique d'insertion	Droits et devoirs	Droits et devoirs	Contrepartie/droits	La contrepartie d'une prestation
Loi	Avant projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contractualisation /devoirs	Droits à l'accompagnement et devoirs

Loi	Avant projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	La rationalité des allocataires
Loi	Avant projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Redistribution	Incitation	Complément de revenu pour les bas salaires
Loi	Avant projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Responsabilisation des individus	Rationalité	Chômage volontaire
Loi	Exposé des motifs de la généralisation du RSA par le 1er ministre le 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contractualisation /devoirs	Droits à l'accompagnement et devoirs
Loi	Exposé des motifs de la généralisation du RSA par le 1er ministre le 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	La rationalité des allocataires
Loi	Exposé des motifs de la généralisation du RSA par le 1er ministre le 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Redistribution	Incitation	Complément de revenu pour les bas salaires
Loi	Exposé des motifs de la généralisation du RSA par le 1er ministre le 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Responsabilisation des individus	Rationalité	Chômage volontaire
Loi	Projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contractualisation /devoirs	Droits à l'accompagnement et devoirs
Loi	Projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	La rationalité des allocataires
Loi	Projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Redistribution	Incitation	Complément de revenu pour les bas salaires
Loi	Projet de loi généralisant le RSA, 3 septembre 2008	2008	Dispositif	RSA	Responsabilisation des individus	Rationalité	Chômage volontaire
Presse	Actualités Sociales Hebdomadaires du 24 février 2006, Sarazin Isabelle	2006	Politique de l'emploi	SPE	Contrôle des demandeurs d'emploi	Fusion Assedic/Anpe	Les opérateurs privés
Presse	Castel Robert, Formation emploi n° 62 d'avril à juin 1998	1998	Pratiques	Plein emploi	Nouveaux emplois	Gisement d'emploi	Les nouveaux gisements, attention aux droits
Presse	Castel Robert, Formation emploi n° 62 d'avril à juin 1998	1998	Pratiques	Plein emploi	Pauvreté salariale	Emploi précaire	La précarité, le passage obligé pour l'emploi stable
Presse	Entreprise et carrières du janvier 2006, Bariet Anne, Véga Marie-Pierre	2006	Politique de l'emploi	SPE	Contrôle des demandeurs d'emploi	Fusion Assedic/Anpe	Les opérateurs privés
Presse	Journal des maires	2004	Pratiques	Contrat aidé	Insertion professionnelle	Sortie emploi	Quels débouchés après l'IAE
Presse	La Tribune du 26 octobre 2006	2006	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Fraude	Deux amendements pour lutter contre la fraude
Presse	La Tribune du 3 octobre 2006	2006	Pratiques	RMI	Inégalités départementales	Inégalités départementales	Les rmistes otages d'un conflit entre l'Etat et les CG
Presse	Le Figaro du 25 octobre 2006, Auguste Olivier	2006	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Fraude	La fraude en ligne de mire
Presse	Le Journal de l'Action Sociale, Carne Hervé, et al.	2005	Politique d'insertion	Décentralisation	Responsabilité départementale	Confusion institutionnelle départementale	Qui fait quoi dans les départements ?
Presse	Le Monde du 15septembre 2005, 1er ministre	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Confusion institutionnelle départementale	Contrepartie/devoirs	Un esprit de responsabilité au cœur de ces revenus
Presse	Le Monde du 26 janvier 2007	2007	Politique de l'emploi	Chômage	Chiffres du chômage	Polémiques sur les chiffres	Polémique à l'Insee
Presse	Le Monde du 24 juin 2006, Blanchard Sandrine	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Discrimination	Les médecins spécialistes discriminent les allocataires de la CMU
Presse	Le Monde du 28 novembre 2006, Gurria Angel	2006	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Plein emploi	Les solutions pour la France
Presse	Le Point du 29 juin 2006, Marseille Jacques	2006	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Culpabilisation	La grande triche sociale

Presse	Le Point du 12 janvier 2006, Baverez Nicolas	2006	Politique de l'emploi	Chômage	Chiffres du chômage	Virtuel	Baisse du chômage virtuel
Presse	Le Point du 12 janvier 2006, Baverez Nicolas	2006	Politique de l'emploi	Chômage	Chiffres du chômage	Virtuel	Le taux de chômage a perdu toute signification économique
Presse	Les Echos 15 avril 2004	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Contrôle	Demande de durcissement des contrôles
Presse	Les Echos du 17 octobre 2006, Robequain Lucie	2006	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Fraude	Des fraudes aux dimensions organisées, industrielles et mafieuses
Presse	Les Echos du 7 novembre 2006, Robequain Lucie	2006	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Sanctions	Sanctions plus justes et plus nombreuses,
Presse	Les Echos du 21 octobre 2006	2006	Pratiques	Travailleur Pauvre	Exclusion/emploi	Pauvreté salariale	22% des SDF travaillent
Presse	Les Echos, Robequain Lucie 19 avril 2005	2005	Politique de l'emploi	Chômage	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contrôle	Le contrôle des chômeurs, le tabou persiste
Presse	Liaisons sociale Magazine de février 2006, Rey Frédéric	2006	Pratiques	SPE	Confusion institutionnelle départementale	Insertion professionnelle	Les préfets en VRP de l'emploi
Presse	Liaisons Sociales Magazine de janvier 2006, Concialdi Pierre	2006	Dispositif	PPE	Redistribution	Travailleur pauvre	La déresponsabilisé des entreprises
Presse	Liaisons Sociales Magazine de janvier 2006, Perivier Hélène	2006	Dispositif	PPE	Oubli des facteurs économiques	Extrinsèque	Le chômage de masse est involontaire
Presse	Liaisons Sociales Magazine de janvier 2006, Ralle Pierre	2006	Dispositif	PPE	Oubli des facteurs économiques	Extrinsèque	dynamique individuelle en oubliant les facteurs de la macroéconomie
Presse	Revue de Droit social de décembre 2005, Prétot Xavier	2005	Politique de l'emploi	Chômage	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contrepartie/devoirs	Obligations qui pèsent sur les chômeurs
Presse	Revue de Droit social de décembre 2005, Véricel Marc	2005	Organisation	SPE	Organisation départementale	Fusion Assedic/Anpe	Vers un guichet unique
Presse	Revue Droit Social de décembre 2005, Exertier Albane, et al.	2005	Pratiques	PPE	Redistribution	Inactivité	Des salaires proches de ceux de l'inactivité, Trappe à inactivité
Presse	Revue Droit Social de décembre 2005, Perivier Hélène	2005	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Salaire de réservation	Réduction de l'attractivité du travail
Presse	Tess du 25 janvier 2006	2006	Pratiques	IAE	Chantier d'insertion	Déstabilisation	Les contrats aidés du PCS déstabilisent
Ouvrage	Abric Jean-Claude: Pratiques sociales et représentations	1997	Pratiques	Représentations sociales	RS et pratiques	Indissociable	RS et pratiques s'engendrent mutuellement
Ouvrage	Abric Jean-Claude, L'étude expérimentale des représentations	2003	Pratiques	Représentations sociales	RS et pratiques	Jugement	Un ensemble hiérarchisé de jugements
Ouvrage	Astier Isabelle, L'épreuve et la preuve	1997	Pratiques	RMI	Contractualisation/ contrepartie	Contractualisation / contrepartie	Les CLI, un jeu de rôle, Représentation stricte
Ouvrage	Autés Michel, Les paradoxes du travail social	2004a	Organisation	Conseils généraux	Gestion du dispositif	Gestion de dispositif	Gestion de dispositif, procéduration du droit, traitements de dossiers
Ouvrage	Autés Michel, Les paradoxes du travail social	2004a	Organisation	Conseils généraux	Gestion du dispositif	Gestion de dispositif	Conception gestionnaire
Ouvrage	Autés Michel, Les paradoxes du travail social	2004a	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Valeur travail	De la préférence à l'assistance à la préférence au travail
Ouvrage	Castel Robert, L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?	2003	Pratiques	Représentations sociales	Inégalités	Cristallisation	La cristallisation sur des groupes particuliers
Ouvrage	Castel Robert, L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?	2003	Pratiques	Représentations sociales	Inégalités	Frustration	Frustration collective
Ouvrage	Castra Denis, L'insertion professionnelle des publics en difficulté	2004	Pratiques	Représentations sociales	Travailleur social	Cristallisation	Les aidés manquent de motivation et de mobilisation

Ouvrage	Chauvel Louis, Les classes moyennes à la dérive	2006	Pratiques	Représentations sociales	Disqualification	Internalisation	Intériorisation de l'échec personnel
Ouvrage	Chauvel Louis, Les classes moyennes à la dérive	2006	Pratiques	Représentations sociales	Exclusion individuelle	Déclassement	Les classes sociales à la dérive
Ouvrage	De Gaulejac Vincent, La société malade de la gestion	2005	Organisation	Conseils généraux	Gestion du dispositif	Chiffrocratie	La solidarité à condition de faire des efforts
Ouvrage	De Gaulejac Vincent, La société malade de la gestion	2005	Organisation	Conseils généraux	Gestion du dispositif	Gestion de dispositif	Approche comptable
Ouvrage	De Gaulejac Vincent, La société malade de la gestion	2005	Pratiques	Représentations sociales	Exclusion individuelle	Exclusion individuelle	L'exclusion n'est plus collective mais individuelle
Ouvrage	Demazière Didier, Le chômage en crise…	1992	Pratiques	Chômage	Des chômages	Des chômages	La construction du CLD
Ouvrage	Duru-Bellat Marie, Dubet François, Déclassement, quand l'ascenseur social …	2006	Pratiques	Représentations sociales	Déclassement social	La chute	La crainte de la chute
Ouvrage	Ebersold Serge, La naissance de l'inemployabilité	2001	Pratiques	Contrat aidé	Insertion professionnelle	Statut inférieur	Un espace spécifique, un labyrinthe
Ouvrage	Freyssinet Jacques, Le chômage	1994	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Activation	La macroéconomie, les politiques actives
Ouvrage	Freyssinet Jacques, Le chômage	1994	Politique de l'emploi	Politiques actives	Responsabilisation des individus	Faux chômeurs	Le tri entre les vrais et faux chômeurs
Ouvrage	Gazier Bernard, Vers un nouveau modèle social	2005	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Activation	L'augmentation des dépenses actives
Ouvrage	Gazier Bernard, Vers un nouveau modèle social	2005	Dispositif	SMP	Accompagnement ANPE	Profilage	signaux étroits et arbitraires, deviennent le guide de l'action des politiques de l'emploi et d'insertion
Ouvrage	Gazier Bernard, Vers un nouveau modèle social	2005	Politique de l'emploi	Politiques actives	Responsabilisation des individus	Responsabilisation	La pression sur les chômeurs
Ouvrage	Godet Michel, Le grand mensonge : l'emploi est mort, vive l'emploi	1997	Pratiques	Représentations sociales	Inégalités	Inégalités	L'accès inégal à la paresse, au gaspillage et à la fraude, inégalités inévitables
Ouvrage	Gorz André, Métamorphoses du travail : critique de la raison économique	1988	Pratiques	Politiques actives	Nouveaux emplois	Gisement d'emploi	Attention à la néo domesticité
Ouvrage	Jodelet Denise, Représentations sociales	1988	Pratiques	Représentations sociales	Exclusion individuelle	La place de l'exclu	La position sociale qu'occupent les individus détermine le rapport avec le monde extérieur
Ouvrage	Laville Jean-Louis, Une troisième voie pour le travail	1999	Politique de l'emploi	Chômage	Nouveaux emplois	Gisement d'emploi	De grands gisements d'emploi à venir, si développement durable
Ouvrage	Marchand Olivier, Plein emploi, l'impossible retour	2002	Politique de l'emploi	Plein emploi	Nouveaux emplois	Emploi précaire	Le plein emploi par l'emploi précaire
Ouvrage	Maruani Margaret, Les mécomptes du chômage	2002	Pratiques	RMI	Insertion professionnelle	Contractualisation	40% des CI sur l'emploi
Ouvrage	Maruani Margaret, Raynaud Emmanuelle, Sociologie de l'emploi	2004	Pratiques	Politiques actives	Plein emploi	Plein emploi	Le plein emploi dépend des indicateurs
Ouvrage	Maurin Eric, Les nouvelles précarités	2006	Politique de l'emploi	Politiques actives	Nouveaux emplois	Prolétariat de service	Les nouvelles précarités des salariés
Document	Autés Michel, Le social comme politique de subjectivités	2004b	Pratiques	Politiques actives	Responsabilisation des individus	Jugement moraux	Des formulations qui cachent des jugements moraux
Document	Autés Michel, Proximité et démocratie	2005	Pratiques	Décentralisation	Confusion institutionnelle départementale	Proximité et démocratie	Pourquoi la proximité serait plus démocratique

Document	Borgetto Michel, Les enjeux de la décentralisation en matière social	2005	organisation	Décentralisation	Inégalités départementales	Inégalités départementales	Les garde-fous contre les inégalités territoriales
Document	ANPE, plaquette de 2007, droits et engagements	2007	Politique de l'emploi	Chômage	Contrôle des demandeurs d'emploi	Comportement	En cas de non accomplissement d'actes positifs
Document	CNAF e-ssentiel n° 35 de mars 2005	2005	Politique de l'emploi	ANPE	Chiffres du chômage	Radiation	156 060 radiations en sept 2006
Document	CNAF e-ssentiel n° 35 de mars 2005	2005	Politique de l'emploi	RMI/Unedic	Transfert des chômeurs sur la solidarité	RMI / Recalculés	Transfert des non indemnisés au RMI
Document	Borgetto Michel, Les enjeux actuels de l'accès aux droits	2004	Dispositif	PARE	Accompagnement ANPE	Contractualisation /devoirs	Nouveau régime de l'activation par le contrat, le droit par le contrat
Document	Dumontier Danièle, Les associations et les partenaires publics	2005	Politique d'insertion	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Instrumentalisation	Relations tendues entre les institutions et les associations
Document	FNARS, La cohésion sociale en plan du 22 février 2005	2005	Pratiques	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Déstabilisation	Le Plan de Cohésion Social en plan
Document	FNARS, La loi de cohésion sociale…	2005	Pratiques	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Déstabilisation	70000 chômeurs en plus
Document	Premier ministre sur le Plan de Cohésion Sociale	2005	Dispositif	PCS	Multidimensionnalité	Multidimensionnalité	Traiter l'ensemble des grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre société
Document	Premier ministre sur le Plan de Cohésion Sociale	2005	Dispositif	PCS	Multidimensionnalité	Multidimensionnalité	Donner des chances à tous les talents, libérer la création économique, l'égalité des chances
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Evaluation	Econométrie	Utilisation d'outils de l'économie (1995) par la Drees et l'Insee
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Evaluation	Intrinsèque	De la pauvreté à réduire, les évaluations s'orientent vers des orientations intrinsèques
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Responsabilisation des individus	Intrinsèque	De la pauvreté à réduire, les évaluations s'orientent vers des orientations intrinsèques
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Evaluation	Econométrie	Etudes longitudinales, trajectoires, durée dans le dispositif, taux de sortie
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Evaluation	Contractualisation /contrepartie	Insertion professionnelle prioritaire (1995)
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Evaluation	Insertion professionnelle	Insertion professionnelle prioritaire (1995)
Document	BOUCHOUX Jacques, et al. L'évaluation du RMI	2004	Pratiques	RMI	Evaluation	Insertion professionnelle	Insertion professionnelle prioritaire (1995)
Etude	Exertier Albane, Gramain Agnès, CEE, Décentralisation et accompagnement …	2006	Organisation	Décentralisation	Confusion institutionnelle départementale	Confusion	Les départements à trois têtes
Etude	Freyssinet Jacques, CEE, Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance	2004	Organisation	Décentralisation	Confusion institutionnelle départementale	Confusion	Le foisonnement d'institutions
Etude	Georges Nathalie, CEE, Profiler les chômeurs	2007	Pratiques	PARE	Accompagnement ANPE	Profilage	Privilégier les sorties rapides au détriment des durables, et masquer les erreurs d'orientations
Etude	Concialdi Pierre, CERC Asso, Des chômages de plus en plus invisibles	2001	Politique de l'emploi	Chômage	Chiffres du chômage	Chômage de l'ombre	Différence entre le chômage officiel et le chômage de l'ombre

Etude	Alibert David, et al. Crédoc, Les effets de l'instabilité professionnelle …	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Rationalité	A 78% il est plus avantageux de percevoir les minima sociaux que de travailler
Etude	Alibert David, et al. Crédoc, Les effets de l'instabilité professionnelle …	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Sanctions	A 67% il faudrait suspendre les allocations pour refus d'emploi
Etude	Alibert David, et al. Crédoc, Les effets de l'instabilité professionnelle …	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Chômage volontaire	A 67% s'ils voulaient travailler ils trouveraient
Etude	Sadivan Patrick, Observatoire des inégalités, CPE : une précarisation par le droit	2006	Politique de l'emploi	Politiques actives	Responsabilisation des individus	Flexibilité	Forte individualisation
Etude	Allegre Guillaume, Perivier Hélène, OFCE, Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ?	2005	Pratiques	Travailleur Pauvre	Pauvreté salariale	Pauvreté salariale	Définitions, qu'est ce qu'un travailleur pauvre
Etude	Allegre Guillaume, Perivier Hélène, OFCE, Prime pour l'emploi	2005	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	la ppe n'a pas incité à la reprise de l'emploi
Etude	Allegre Guillaume, Perivier Hélène, OFCE, Prime pour l'emploi	2005	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Redistribution	9 millions de personnes perçoivent la PPE, ce qui est sans commune mesure avec la réalité de la reprise d'emploi
Etude	Allegre Guillaume, Perivier Hélène, OFCE, Prime pour l'emploi	2005	Pratiques	PPE	Redistribution	Pauvreté salariale	Amélioration des revenus des travailleurs pauvres
Etude	Lemoine Mathieu, OFCE, Politiques de l'emploi : mieux vaut tard que jamais	2005	Dispositif	CNE	Incitation à la reprise d'emploi	Flexibilité	Modalités de licenciement allégées
Etude	Strerdyniak Henri, OFCE, La redistribution est-elle encore un objectif…	2006	Politique de l'emploi	Politiques actives	Activation des dépenses	Trappe à inactivité	Différence entre le smic et les prestations
Etude	Uriopss, Quelles politiques départementales d'insertion ? Enquête sur le RMI décentralisé	2007	Politique d'insertion	Décentralisation	Responsabilité départementale	Insertion professionnelle	Le CG devient responsable de l'insertion professionnelle
Rapport	CAE, du 4 mars 1998, Croissance et chômage	1998	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Inactivité	L'inactivité en lien avec la rationalité
Rapport	CAE, du 4 mars 1998, Croissance et chômage	1998	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Intéressement	Réduire l'incitation à l'inactivité
Rapport	CAE, du 4 mars 1998, Croissance et chômage	1998	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Micro-économie	La rationalité des allocataires
Rapport	Camdessus, Le sursaut pour une nouvelle croissance pour la France	2004	Politique de l'emploi	Chômage	Nouveaux emplois	Gisement d'emploi	De grands gisements d'emplois à venir
Rapport	Brun Fançois, Stahli Michèle, Pelisse Jérôme, CEE, Trajectoires d'insertion ou traitement …	2006	Pratiques	Contractualisation	Responsabilisation des individus	Responsabilisation	La contractualisation sur le comportement tente à faire passer la personne pour responsable
Rapport	Duguet Emmanuel, Goujard Antoine, L'Horty Yannick, CEE, Retour à l'emploi : une question…	2006	Politique d'insertion	Territoire	RMI et chômage	Extrinsèque	Les sorties emploi varient du simple au double selon le territoire
Rapport	CERC n° 7 de 2006, la France en transition	2006	Pratiques	Travailleur Pauvre	Pauvreté salariale	Emploi précaire	Le temps partiel comme une des causes de pauvreté salariale travailleur sur 5 est pauvre
Rapport	CERC n° 7 de 2006, la France en transition	2006	Pratiques	Travailleur Pauvre	Pauvreté salariale	Pauvreté salariale	Le temps partiel comme une des causes de pauvreté salariale travailleur sur 5 est pauvre
Rapport	CERC n° 7 de 2006, la France en transition	2006	Pratiques	Travailleur Pauvre	Pauvreté salariale	Temps partiel	Le temps partiel comme une des causes de pauvreté salariale travailleur sur 5

							est pauvre
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2005	Politique de l'emploi	Chômage	Chiffres du chômage	Indemnisation	51,7% indemnisés, 9,8 en ASS
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2005	Organisation	Maison de l'emploi	Confusion institutionnelle départementale	Confusion	Les municipalités devraient coordonnées le SPE
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2005	Pratiques	PARE	Contractualisation et le PARE	PARE	Le contrat et le pare de l'ANPE
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2005	Pratiques	RMI	Emploi des rmistes	Insertion professionnelle	12% à l'ANPE, 40% des rmistes à l'Anpe, 60% pas en recherche d'emploi
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Contrepartie/droits	Une contrepartie au revenu d'assistance
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2005	Politique d'insertion	Macroéconomie	RMI et chômage	Extrinsèque	La croissance
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2006	Politique de l'emploi	ANPE	Contrôle des demandeurs d'emploi	Comportement	Réduction du nombre des chômeurs par le comportement, pas sur le professionnel
Rapport	CERC n° 6 2005b, Aider au retour à l'emploi	2006	Pratiques	ANPE	Responsabilisation des individus	Sanctions	prévues dans la loi 2006 droits et devoirs
Rapport	Commissariat Général au Plan, rapport annuel 2000	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Inactivité	L'inactivité en lien avec la rationalité
Rapport	Commissariat Général au Plan, rapport annuel 2000	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Intéressement	Réduire l'incitation à l'inactivité
Rapport	Commissariat Général au Plan, rapport annuel 2000	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Micro-économie	La rationalité des allocataires
Rapport	Commissariat Général au Plan, rapport annuel 1999	1999	Politiques publiques	Finances publiques	Evaluation	Evaluation	Appropriation réelle des concepts de base de l'évaluation par les pouvoirs publics
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 1995	1995	Politique d'insertion	RMI	Evaluation	Insertion professionnelle	Retour à l'emploi prioritaire
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 1995	1995	Politique d'insertion	RMI	Evaluation	Insertion professionnelle	Insertion professionnelle prioritaire
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 1995	1995	Pratiques	RMI	Evaluation	Finance	Dérive financière
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 2001	2001	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Pas de lien entre l'aide et l'effort, peu volontariste
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 2001	2001	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Renforcement du suivi et du contrôle
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 2001	2001	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Abus du système, pas assez de démarches
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 2001	2001	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Abus du système, pas assez de démarches
Rapport	Cour des comptes rapport annuel 2001	2001	Dispositif	RMI	Responsabilisation des individus	Contractualisation / contrepartie	Une aide trop généreuse pouvait favoriser l'oisiveté
Rapport	Cour des comptes rapport 2006, L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi	2006	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	Faible incitation
Rapport	Cour des comptes rapport 2006, L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi	2006	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	Impact incertain sur l'emploi
Rapport	Cour des comptes rapport 2006, L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi	2006	Pratiques	PPE	Redistribution	Pauvreté salariale	La prime pour l'emploi devient un dispositif d'une politique sociale

Rapport	Cour des comptes rapport 2007, La prime pour l'emploi	2007	Dispositif	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	Redistribution	PPE illisible et mal ciblée
Rapport	Cour des comptes rapport 2007, La prime pour l'emploi	2007	Pratiques	PPE	Incitation à la reprise d'emploi	PPE et disfonctionnement	200000 personnes ont perçu abusivement la PPE
Rapport	Crédoc rapport de 1996, les nouveaux arrivants aux RMI : profils, parcours antérieurs…	1996	Dispositif	RMI	Assistance	Dérive	Dérive vers une simple prestation d'assistance
Rapport	Crédoc rapport de 1996, les nouveaux arrivants aux RMI : profils, parcours antérieurs…	1996	Politique de l'emploi	Indemnisation du chômage	Chiffres du chômage	Financement	Dérive financière
Rapport	Crédoc rapport de 1996, les nouveaux arrivants aux RMI : profils, parcours antérieurs…	1996	Pratiques	RMI	Responsabilisation des individus	Contrôle	Accentuation des suspensions et radiations
Rapport	Crédoc rapport de 1996, les nouveaux arrivants aux RMI : profils, parcours antérieurs…	1996	Pratiques	RMI	Responsabilisation des individus	Contrôle	Augmentation des contrôles
Rapport	Perret Bernard, Tosca Sylvie, Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1990	1991	Politiques publiques	Evaluation	Evaluation	Effets attendus	Si les moyens produisent les effets attendus
Rapport	CSERC rapport de 1997, Minima sociaux : entre protection et insertion	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	L'inactivité en lien avec la rationalité
Rapport	CSERC rapport de 1997, Minima sociaux : entre protection et insertion	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Inactivité	L'inactivité en lien avec la rationalité
Rapport	CSERC rapport de 1997, Minima sociaux : entre protection et insertion	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Intéressement	Réduire l'incitation à l'inactivité
Rapport	CSERC rapport de 1997, Minima sociaux : entre protection et insertion	2000	Dispositif	RMI	Incitation à la reprise d'emploi	Micro-économie	La rationalité des allocataires
Rapport	Fabius Laurent, rapport à l'Assemblée Nationale, janvier 2001	2001	Politiques publiques	Finances publiques	Evaluation	Evaluation	Evaluation de la performance
Rapport	Igas, rapport 2000-075 de juin, mieux articuler la lutte contre les exclusions et RMI…	2000	Politique d'insertion	Lutte contre les exclusions	Pauvreté	Pauvreté	La pauvreté en progression constante
Rapport	Igas, rapport 2006, Evaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, décentralisant le RMI et créant le RMA	2006	Politique d'insertion	Décentralisation	Responsabilité départementale	Insertion professionnelle	Le CG devient responsable de l'insertion professionnelle
Rapport	Igas, Bas-Theron Françoise, et al. Suivi, contrôle et évaluation du travail social et de l'intervention sociale	2005	Politiques publiques	Travail social du travail social	Evaluation	Evaluation	Exigence démocratique de transparence
Rapport	IGF IGAS, rapport annuel 2007	2007	Dispositif	RSA	Contrôle des demandeurs d'emploi	Contractualisation /devoirs	Droits à l'accompagnement et devoirs
Rapport	IGF IGAS, rapport annuel 2007	2007	Dispositif	RSA	Incitation à la reprise d'emploi	Chômage volontaire	La rationalité des allocataires
Rapport	IGF IGAS, rapport annuel 2007	2007	Dispositif	RSA	Redistribution	Incitation	Complément de revenu pour les bas salaires
Rapport	IGF IGAS, rapport annuel 2007	2007	Dispositif	RSA	Responsabilisation des individus	Rationalité	Chômage volontaire
Rapport	IGF IGAS, Hespel Véronique, et al. rapport de mai 2006, Les ateliers et chantiers d'insertion	2006	Politique d'insertion	IAE	Confusion institutionnelle départementale	Reprise en main	Séparation entre les ateliers et les chantiers
Rapport	IGF IGAS, Hespel Véronique, et al. rapport de mai 2006, Les ateliers et chantiers d'insertion	2006	Organisation	SPE	Confusion institutionnelle départementale	IAE	Faiblesse du pilotage, reprise en main de l'IAE
Rapport	Lambert Alain, rapport au Sénat, Doter la France de sa nouvelle constitution financière…	2000	Politiques publiques	Finances publiques	Evaluation	Evaluation	Autorisation des dépenses de l'Etat par le parlement

Rapport	Létard valérie, rapport au Sénat, Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise du travail	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Incitation à la reprise d'emploi	Revenu de l'assistance trop élevé	L'inactivité en lien avec la rationalité
Rapport	Létard valérie, rapport au Sénat, Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise du travail	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Incitation à la reprise d'emploi	Revenu de l'assistance trop élevé	Des nantis de la solidarité par rapport aux smicards
Rapport	Létard valérie, rapport au Sénat, Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise du travail	2005	Pratiques	RMI/minima sociaux	Incitation à la reprise d'emploi	Revenu de l'assistance trop élevé	Le montant du RMI égal 30% de l'aide globale
Rapport	MarimbertJean, rapport au Ministre des Affaires Sociales, Sur le rapprochement des services publics de l'emploi	2004	Organisation	Décentralisation	Confusion institutionnelle départementale	Confusion	Déperdition d'énergie
Rapport	MarimbertJean, rapport au Ministre des Affaires Sociales, Sur le rapprochement des services publics de l'emploi	2004	Organisation	SPE	Organisation départementale	Déconcentration	Des services trop éclatés
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Fraude	Cas particuliers de fraude
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Injustice sociale	Une injustice sociale
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Injustice sociale	Mettre fin aux abus initiateurs d'injustices et d'inégalités
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Soupçon	Alimente la suspicion sur l'existence de profiteurs du système
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Contrepartie/devoirs	Renforcer l'aspect de devoirs
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Contrepartie/droits	Restaurer une image positive dans l'opinion publique, obligation
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Chômage volontaire	Inactivité et rationalité
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	RMI/minima sociaux	Abus de la protection sociale	Chômage volontaire	Doute de la volonté de s'en sortir
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Organisation	Conseils généraux	Gestion du dispositif	Gestion de dispositif	Une approche plus gestionnaire
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique d'insertion	Chômage	Plein emploi	Gisement d'emploi	Des gisements d'emploi non satisfaits
Rapport	Mercier Michel et De Raincourt Henri, Rapport au Sénat, plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux	2005	Politique de l'emploi	RMI/Unedic	Transfert des chômeurs sur la solidarité	RMI / Recalculés	Transfert des non indemnisés au RMI
Rapport	ONPES 2001-2002	2002	Politique d'insertion	Macroéconomie	RMI et chômage	Extrinsèque	Le lien entre le chômage et le RMI
Rapport	ONPES 2003-2004	2004	Pratiques	RMI/minima sociaux	Opinion publique	Inactivité	Pour 53% des sondés, ils ne recherchent pas de l'emploi

Rapport	Vanlerenbergue Pierre, rapport de la commission d'évaluation du RMI, RMI : le pari de l'insertion	1992	Organisation	RMI	Evaluation	Fonctionnement	Questions sur le fonctionnement du dispositif
Rapport	Vanlerenbergue Pierre, rapport de la commission d'évaluation du RMI, RMI : le pari de l'insertion	1992	Politique d'insertion	RMI	Evaluation	Pluridimensionnelle de la pauvreté	Repérage qualitatif des pauvres
Rapport	Vanlerenbergue Pierre, rapport de la commission d'évaluation du RMI, RMI : le pari de l'insertion	1992	Pratiques	RMI	Evaluation	Territoire	La diversité des territoires
Rapport	Viveret Patrick, rapport au 1er Ministre, L'évaluation des politiques et des actions publiques	1989	Politique d'insertion	RMI	Evaluation	Jugement	Evaluer pour connaître les effets

Les textes officiels Annexe 14

Les textes officiels sont présentés par catégories, puis chronologiquement.

Circulaire DGEFP n° 2005-41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et aux chantiers d'insertion suite à la loi de cohésion sociale qui, tout en donnant un statut aux chantiers d'insertion issus de la société civile, les instrumentent comme outils des politiques d'insertion et de l'emploi.

Convention de l'assurance chômage UNEDIC/ANPE/ETAT du 1er janvier 2004, qui revoie à la baisse la durée des indemnisations chômage et transfert des ASS au RMI ; ils deviendront les « Recalculés ».

Convention de l'Assurance Chômage UNEDIC/ANPE/ETAT du 1er juin 2006 pour la période 2006-2008 met en place le Service Mensuel Personnalisé dont le profilage par les ASSEDIC n'est pas le même que celui de l'ANPE avec des résultats différents.

Courrier de la DDTEFP du 28 octobre 2005 qui impose dans les chantiers d'insertion des quotas basés sur le statut des personnes en cumul de difficultés. Officiellement, l'entrée en insertion ne dépend plus des difficultés d'insertion mais du statut. (Voir annexe 3 p 371).

Courrier de la DDTEFP du 21 août 2007 qui, en fin août de l'année en cours, impose les objectifs, le niveau de la subvention et fixe le nombre de personnes en insertion. (Voir annexe 9 p 383)

Décret 89-646 du 9 septembre 1989 relatif à l'évaluation des politiques publiques définissant l'évaluation comme un jugement sur les effets.

Décret 2005-259 du 22 mars 2005 qui fixe les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi et instaure les communes comme nouvelle institution pouvant gérer les politiques de l'emploi, ce qui accentue la confusion des responsabilités institutionnelles sur l'emploi.

Décret 2005-915 du 2 août 2005 relatif aux modalités de contrôle des demandeurs d'emploi qui instaure de nouvelles sanctions progressives.

Décret 2006-1296 du 23 octobre 2006 relatif à la création du Comité National de la Lutte contre la Fraude en matière de Protection Sociale qui concrétise la volonté de légiférer contre les abus à la protection sociale.

Loi du 1er décembre 1988 relative à la création du R.M.I. qui instaure le dispositif principal des politiques d'insertion basé sur l'individualisation et la contractualisation pour régler le problème de société de l'exclusion.

Loi du 30 mai 2001 relative à la création de la Prime Pour l'Emploi comme incitation à la reprise d'emploi et, prime attribuée à plus de 9 millions de personnes. Quel lien avec la reprise de l'emploi ?

Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001 définissant les modalités selon lesquelles le Parlement autorise les dépenses de l'Etat et conditionne les décisions budgétaires par objectifs et par évaluation de la performance.

Loi de décentralisation du R.M.I. et de création du R.M.A. n° 293-2003 du 18 décembre 2003 qui attribue aux conseils généraux la responsabilité du pilotage du RMI et une première responsabilité sur l'emploi dans le secteur marchand par le RMA.

Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 qui attribue, notamment aux Conseils généraux, une responsabilité nouvelle sur la gestion des contrats aidés et sur l'insertion professionnelle dans les départements.

Loi 2006-339 du 23 mars 2006 relative aux droits et aux devoirs des allocataires des minima sociaux.

Loi (avant projet de loi) généralisant le RMA et réformant les politiques d'insertion transmis au Conseil d'Etat le 13 août 2008 (en attente de la loi lors de la rédaction de la thèse).

Loi (projet de loi) NOR : PRMX0818589L/Rose-1 présenté le 3 septembre 2008 au Conseil des Ministres généralisant le RMA et réformant les politiques d'insertion.

Loi (exposé des motifs) **NOR : PRMX0818589L/Rose-1** présenté le 3 septembre 2008 au Conseil des Ministres.

Les rapports Annexe 15

Les rapports sont présentés par ordre alphabétique des organismes initiateurs et des auteurs.

Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE) du 4 mars 1998 « Croissance et chômage » qui fait le lien entre rationalité et inactivité et favorise l'incitation à la reprise d'emploi

Rapport CAMDESSUS (2004). *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la FRANCE*, Paris : La Documentation Française insiste sur les gisements de nouveaux emplois, en particulier dans les services pour réduire le chômage.

Rapport du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) (2006). N° 30 de février *Trajectoire d'insertion ou gestion sociale du chômage de masse*, précise qu'à insister sur l'éloignement des chômeurs de l'emploi, on en oublie que souvent, c'est l'emploi qui s'éloigne d'eux.

Rapport du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) (2006). N° 7 juin, *Retour à l'emploi : une question locale ?* Indique que les sorties emploi varient sensiblement en fonction de l'environnement économique local : l'importance de la création de richesse sur l'amélioration de l'emploi.

Rapport du CERC (2005b). *Aider le retour à l'emploi*. Rapport n° 6, précise, d'une part, que les communes devraient assurer localement une coordination des différents acteurs du SPE, ce qui rajoute à la confusion des responsabilités sur l'emploi des institutions territoriales, d'autre part qu'il faut une contrepartie à l'assistance, et enfin que, sans la croissance pas de retour de l'emploi possible, ce qui ouvre sur des responsabilités extrinsèques aux sans emploi assistés.

Rapport du CERC (2006). *La France en transition, 1993-2005*. Rapport n° 7 au premier ministre, affirme qu'un travailleur sur cinq est un travailleur pauvre, état du au temps partiel subi.

Rapport du Commissariat Général du Plan (1999). Ce rapport, précise le faible impact de l'évaluation sur les décisions des pouvoirs publics. Le cas du RSA est significatif d'une évaluation ex ante dont la loi arrive avant l'évaluation.

Rapport du Commissariat Général du Plan (2000), Insiste, en matière d'évaluation des politiques de l'emploi et d'insertion, sur le lien entre l'inactivité et la rationalité des allocataires, sur la réduction de l'incitation à l'inactivité, et sur l'intéressement pour inciter à la reprise d'emploi.

Rapport de la COUR DES COMPTES (1995). Ce rapport au Président de la République se positionne fortement sur les préoccupations de gestion du dispositif RMI avec l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires.

Rapport de la COUR DES COMPTES (2001) au Président de la République, critique le taux de contractualisation du RMI trop faible qui n'engage pas de démarche volontariste afin de garantir le lien entre l'aide et l'effort ; l'insertion professionnelle devient prioritaire avec un renforcement du suivi et du contrôle des bénéficiaires qui abusent de la protection sociale ; la contrepartie devient essentielle parce que l'aide est trop généreuse et incite à l'oisiveté.

Rapport de la COUR DES COMPTES (2006). *L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi*. Ce rapport annuel, précise que la Prime Pour l'Emploi a pour objectif d'encourager à la reprise d'activité et de redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs pauvres. A l'origine, sur la base du chômage volontaire, la PPE devait inciter les chômeurs à reprendre un emploi, mais la PPE a un faible impact, ajoute le rapport.

Rapport de la COUR DES COMPTES (2007). *Sur la prime pour l'emploi*. Ce rapport de janvier 2007, indique que la PPE a subi de nombreux dysfonctionnements qui l'ont rendue illisible et confuse puisque 200 000 personnes l'ont perçue sans raison.

Rapport du CREDOC (1996). *Les nouveaux arrivants au RMI : profils, parcours antérieurs, rapport à l'emploi et à la famille*, montre que les changements de règles de l'indemnisation du chômage avaient eu comme conséquences que 2/3 des bénéficiaires du RMI au chômage n'étaient pas indemnisés et se trouvaient transférés ainsi des indemnisés du chômage vers l'assistance.

Rapport de Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE) (1990). *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité*. Ce rapport fait le point sur l'évaluation qui intéresse l'administration par le nombre d'instances créées, mais regrette l'absence de références méthodologiques.

Rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts (CSERC) (2000). *Minima sociaux : entre protection et insertion. Ce rapport indique que l'incitation à la reprise d'emploi doit réduire l'inactivité en lien avec la rationalité des bénéficiaires des minima sociaux.*

Rapport FABIUS (2001). *Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins*. Ce rapport de l'Assemblée Nationale de janvier 2001 est préparatoire de la LOLF qui instaure les modalités d'autorisation par le Parlement des dépenses budgétaires de l'Etat, dans le cadre d'évaluation.

Rapport de l'I.G.A.S. (2000) n°2000-075 de juin, *Mieux articuler la lutte contre les exclusions et R.M.I., réduire les dispositifs de cogestion à l'essentiel*. Ce rapport est le

premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions (1998) qui constate que la pauvreté progresse constamment malgré le RMI et cette loi.

Rapport de l'IGAS (2005). *Suivi, contrôle et évaluation du travail social et de l'intervention sociale*. Ce rapport n° 2005-034 de juillet 2005 indique que l'évaluation doit répondre à une exigence démocratique de transparence de nature à légitimer le travail social.

Rapport de l'IGAS (2006). *Evaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*. Ce rapport de novembre 2006 précise que les Plans Départementaux d'Insertion reflètent la priorité accordée à l'insertion professionnelle et au retour à l'emploi du dispositif RMI, ce qui n'était pas le cas à son origine. Il devait réduire l'exclusion et la pauvreté.

Rapport IGF/IGAS (2006)**.** *Les ateliers et chantiers d'insertion*. Ce rapport de mai 2006 préconise la reprise en main par l'Etat de l'IAE en séparant les ateliers des chantiers d'insertion. Les uns à dominante sociale pour les conseils généraux, les autres exclusivement professionnelle pour l'Etat afin de récupérer le levier sur ses politiques de l'emploi perdues par la décentralisation, ce qui a accentué la confusion des responsabilités institutionnelles sur l'emploi dans les départements.

Rapport IGF/IGAS (2007) réf 1508. Ce rapport insiste sur le contrôle des demandeurs d'emploi, sur la responsabilité individuelle des chômeurs et des allocataires du RMI sur leur situation car « ils profitent de la protection sociale ». Il poursuit la rationalité des chômeurs quant à leur attitude face à la reprise d'emploi dans le cadre de la théorie du chômage volontaire.

Rapport LAMBERT (2000). *Doter la France de sa nouvelle constitution financière, en préalable à la réforme de l'Etat*. Ce rapport du Sénat d'octobre 2000 prépare la LOLF.

Rapport LETARD (2005). *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise du travail.* Ce rapport au Sénat n° 334 de mai 2005 indique que le montant du RMI ne représente que 30% des aides reçues par l'allocataire, les aides connexes et ponctuelles représentant 70%, ce qui est presque aussi élevé que le SMIC au total. Ce rapport présente les allocataires des minima sociaux comme les nantis de la solidarité.

Rapport MARIMBERT (2004). S*ur le rapprochement des services publics de l'emploi. Ce r*apport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité de juin 2004 explique les handicaps de l'organisation française qui est source de déperdition d'énergies pour les agents du SPE, de complications pour les demandeurs d'emploi et les entreprises.

Rapport MERCIER/DE RAINCOURT (2005). *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion*. Ce rapport au Sénat de décembre 2005

positionne les bénéficiaires des minima sociaux comme des fraudeurs qui abusent de la protection sociale qui est source d'injustice sociale. Ces personnes sont soupçonnées de se complaire dans leur dispositif d'assistance et doutent de leur volonté de s'en sortir. Les auteurs veulent restaurer une image positive dans l'opinion par des obligations et des contreparties. Le chômage y est décrit comme ayant pour origine le comportement volontaire des CLD et rmistes.

Rapport de l'O.N.P.E.S. (2001-2002). Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, *Les effets de la croissance sur les bénéficiaires du R.M.I.*. Dans ce rapport est présenté un modèle de calcul de la DREES qui lie la croissance, la baisse du chômage et le nombre de bénéficiaires du RMI ; donc un lien de cause à effet entre la croissance favorable et la baisse du nombre de Rmistes. A l'opposé de la théorie du chômage volontaire, ce rapport met en évidence les facteurs extrinsèques aux chômeurs et aux pauvres sur leur situation et renvoie à la croissance pour améliorer leur sort..

Rapport de l'O.N.P.E.S. (2003-2004). *La pauvreté. Ce rapport indique que les français pensent qu'à 53% le RMI risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail.* L'opinion de français évolue en s'appropriant les arguments du pouvoir.

Rapport VANLERENBERGHE (1992). *R.M.I. : Le pari de l'insertion*. Ce rapport de la commission d'évaluation du RMI pose les bases d'une évaluation des politiques d'insertion sur le repérage qualitatif des pauvres, sur la diversité des territoires en voulant connaitre les effets des politiques sur les pauvres et la pauvreté d'une manière collective. Plus tard, les évaluations se feront sur le comportement individuel des bénéficiaires, sur leurs aspects intrinsèques. De problème de société, le chômage et la pauvreté sont devenus individuels.

Rapport VIVERET (1989). *L'évaluation des politiques et des actions publiques.* Ce rapport au Premier ministre préconise la séparation des instances chargées de l'évaluation de celles qui conduisent l'action. C'est suite à ce rapport qu'un dispositif institutionnel et scientifique est instauré.

Les études Annexe 16

Les études sont présentées par ordre alphabétique des organismes et des auteurs.

FRESSINET Jacques (2004). Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance. ***Centre d'études de l'emploi***, Connaissance de l'emploi mars 2004. Cette étude met en évidence le foisonnement des institutions en matière de politiques de l'emploi et d'insertion sur les territoires, ce qui induit une confusion des responsabilités départementales.

EXERTIER Albane, GRAMAIN Agnès (2006). Décentralisation et accompagnement des chômeurs. ***Centre d'études de l'emploi***, *Connaissance de l'emploi* n° 29, avril 2006. Cette étude montre, en particulier, le manque de clarté des responsabilités départementales, en parlant de départements à trois têtes.

GEORGES Nathalie (2007). Profiler les chômeurs ? ***Centre d'Etudes de l'Emploi***, *Connaissance de l'emploi*, n° 44 juillet 2007. Cette étude s'intéresse au profilage mis en place par les ASSEDIC pour catégoriser les chômeurs qui privilégie les sorties emploi rapides au détriment des durables et masque les erreurs d'orientation. Ce profilage aborde les comportements des chômeurs et non pas leurs capacités professionnelles.

CONCIALDI Pierre (2001). Des chômages de plus en plus invisibles. *CERC Association*, n° 10 janvier 2001. Cette étude du **Conseil Emploi Revenu et Cohésion sociale** décrit la différence entre le chômage officiel et le chômage de l'ombre.

ALIBERT David, BIGOT régis, FOUCAUD David (2005). Les effets de l'instabilité professionnelle sur certaines attitudes et opinions des français depuis le début des années 80. *Crédoc, Cahiers de recherche* n° 225 de novembre 2005. Cette étude du **Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie** montre l'évolution de l'opinion des français qui trouvent, entre autre, à 78% « *qu'il est plus avantageux de percevoir que de travailler* » et que « *s'ils voulaient travailler, ils trouveraient* ».

ALLEGRE Guillaume, PERIVIER Hélène (2005). Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ? *OFCE*, n° 262 du 24 juin 2005. Cette étude de l'**Observatoire Français des Conjonctures Economiques** donne une définition des travailleurs pauvres et de la progression de leur nombre due au temps partiel et aux bas salaires.

ALLEGRE Guillaume, PERIVIER Hélène (2005). Prime pour l'emploi et minima sociaux : La lisibilité au détriment de l'équité ? *Lettre de l'OFCE* octobre 2005. Ce rapport de l'**Observatoire Français des Conjonctures Economiques** critique la Prime Pour l'Emploi

qui n'a pas incité à la reprise d'emploi et montre la confusion de ses objectifs qui sont devenus redistribution sans incitation puisque plus de 9 millions de personnes la perçoivent.

LEMOINE Matthieu (2005). Politiques de l'emploi : mieux vaut tard que jamais. *OFCE* n° 270 du 21 12 2005. Cette étude de l'**Observatoire Français des Conjonctures Economiques** présente les mesures qui modifient les modalités de licenciement allégées pour plus de flexibilité ?

STRERDYNIAK Henri (2006). La redistribution est-elle encore un objectif des politiques budgétaires et sociales ? *Document de travail de l'O.F.C.E.* n° 2006-12 de janvier 2006. Cette étude de l'**Observatoire Français des Conjonctures Economiques** montre que les politiques actives luttent contre les trappes à inactivité qui sont dues à la différence infime, voire négative, entre le Smic et les prestations sociales trop élevées.

SADIVAN Patrick (2006). *CPE : une précarisation par le droit,* **Observatoire des inégalités**. Cette étude précise que le droit du travail s'oriente vers une forte individualisation du rapport à l'emploi et à la protection, malgré un chômage de masse et une précarité renforcée par des conditions d'existence. Il montre ainsi ce paradoxe des politiques de l'emploi et d'insertion face à la conjoncture difficile.

UNIOPSS (2007). *Quelles politiques départementales d'insertion ? Enquête sur le RMI décentralisé*. UNIOPSS avril 2007. Cette étude de **l'Union Nationale Inter Fédérale des Œuvres et Organisations Privées Sanitaires et Sociales** critique la nouvelle orientation des politiques d'insertion vers l'emploi au détriment du social. Si les conseils généraux s'occupent en priorité de l'insertion professionnelle, qui s'occupera de l'insertion sociale et de l'exclusion ?

Les documents Annexe 17

Les documents sont présentés par ordre alphabétiques des organismes et des auteurs.

ANPE (2007). En annexe 7 p 380 est présenté un document de l'ANPE datant de mai, qui présente les droits et les engagements du demandeur d'emploi en insistant sur les devoirs ; en particulier l'acceptation de tout emploi « compatible » et les sanctions en cas de non accomplissement d'actes positifs à la recherche d'emploi.

AUTES Michel (2004b). *Le social comme politique de subjectivités*. 17ème Congrès de l'AISLF. Travail et Intervention Sociale. 5-9 juillet 2004. Ce document de l'**Association Internationale des Sociologues de Langue Française** critique les politiques d'activation parce que la terminologie employée fragilise les personnes concernées et que, derrière ces formulations, se cachent des jugements moraux : la paresse, l'irresponsabilité, le parasitisme social…

AUTES Michel (2005). Proximité et démocratie. In Décentralisation : enjeux et débats. *CAF informations sociales* n° 121 2006. L'auteur de ce document de la **Caisse Nationale d'Allocations Familiales** s'interroge sur la démocratie et la proximité. La proximité serait-elle plus démocratique, ce qu'il réfute en termes de risques. La décentralisation apporte-t-elle plus de démocratie ?

BORGETTO Michel (2004), Les enjeux actuels de l'accès aux droits. Sens, portée, impact des politiques d'insertion. In L'accès aux droits, *Informations sociales*, CAF décembre 2004. Ce document pour la **Caisse Nationale d'Allocations Familiales** précise qu'à partir de 2001, puis 2004, le PARE et le PAP marquent une rupture qui jette les bases d'un nouveau régime fondé sur l'activation des dépenses passives.

BORGUETTO Michel (2005). Les enjeux de la décentralisation en matière sociale. In Décentralisation : enjeux et débats. *CAF Informations sociales* n° 121 2006. L'auteur de ce document pour **Caisse Nationale d'Allocations Familiales** précise que la décentralisation met en tension les libertés locales et les principes d'égalité et de solidarité : le législateur a-t-il posé des garde-fous nécessaires pour parer aux inégalités territoriales ?

DUMOUSTIER Danièle (2005). Les associations et leurs partenaires publics, in Décentralisation : enjeux et débats. *CAF Informations sociales*, janvier 2005. Ce document pour la **Caisse Nationale d'Allocations Familiales** précise que dans le cadre de l'IAE, les relations entre les institutions sont tendues du fait de leur propension forte à vouloir les instrumentaliser.

CNAF (2005). Coup d'œil sur. *L'e-ssentiel* n° 35 de mars 2005 sur www.CAF.fr. Ce document de la **Caisse Nationale d'Allocations Familiales** explique que le chômage non indemnisé augmente ce qui a comme conséquences le basculement plus fréquent et plus précoce dans le dispositif RMI en insistant sur l'épisode des « Recalculés ». Le RMI se construit par rapport au statut de salarié, entre indemnisation et solidarité.

FNARS (2005). La cohésion sociale en plan. Ce document de la **Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale** du 22 février 2005 critique le Plan de Cohésion Sociale quant à la désorganisation de l'IAE dans les départements (voir annexe 1 p 369).

FNARS (2005). La loi de cohésion sociale générera-t-elle 70000 chômeurs supplémentaires ? Ce document de la **Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale** du 7 juillet 2005 insiste sur la déstabilisation de l'IAE, en particulier en matière de contrats aidés, de financement et de responsabilité institutionnelle (Voir annexe 4 p 373).

Premier Ministre (2005) concernant le Plan de Cohésion Sociale, le site internet du Premier Ministre, précise qu'il a vocation à traiter l'ensemble des grands problèmes qui mettent en péril la cohésion sociale. Ce texte a la prétention de résoudre l'ensemble des problèmes de la société française : une loi « fourre-tout » qui pose le problème de son évaluation et de sa lisibilité.

BOUCHOUX Jacques, HOUZEL Yvette, OUTIN Jean-Luc (2004). L'évaluation du RMI : la simplicité de la démarche et ses enjeux. *Journée de la **Société Française d'Evaluation*** 20 et 21 septembre 2004. Ce document indique que les outils de l'économétrie sont utilisés par le DREES et la DARES afin de mesurer le comportement des chômeurs et des rmistes, que l'insertion professionnelle est devenue prioritaire dans le cadre d'une contractualisation sur les devoirs des bénéficiaires. Ce document explique aussi l'évolution des politiques d'insertion qui, au lieu de s'occuper de la pauvreté, des dispositifs et de leurs évaluations, s'occupent du comportement des pauvres et de leur responsabilité sur leur situation.

Les statistiques Annexe 18

Les statistiques sont présentées chronologiquement par organismes.

DEBAUCHE Etienne et JUGNOT Stéphane (2005) Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : un accompagnent individualisé de masse. *DARES, Premières synthèses*, juillet 2005 n° 30-2. Ce document de la **Direction de l'Animation et de la Recherche des études et de la Statistique** précise que 50% des évaluations du profilage des chômeurs du 1er type de l'ANPE étaient faux ; ce qui est très dommageable puisque c'est ce profilage qui induit les actions proposées aux demandeurs d'emploi.

LAIB Nadine (2006). Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire, ***DARES*** n° 499 de juin 2006. Ce document précise la pauvreté et le chômage, en 2003, sur la base de 654€, 40% des chômeurs non indemnisés sont pauvres et 17% des chômeurs indemnisés.

MERLIER Roselyne et JUGNOT Stéphane (2006). Fin 2004, La dispense de recherche d'emploi concerne plus de 6% des 55-64 ans, **DARES**, Premières synthèses de juin 2006 n°24-1. Ce document précise qu'en 2004, 400 000 demandeurs d'emploi sont exclus de la liste des chômeurs par ce qu'ils ont signé une dispense de recherche d'emploi. Ce dispositif permet de réduire le chômage de 14,9%, d'où des chiffres officiels peu représentatifs de la réalité vécue.

ROGUET Brigitte (2006). Le coût de la politique de l'emploi en 2004. ***DARES***, *Premières synthèses* n° 25.2 de juin 2006. Ce document précise que les années 2003-2004 sont caractérisées par l'activation des dépenses passives et de l'allégement du coût du travail.

LAMARCHE Pierre et PUJOL Jérôme (2006). Les contrats aidés à l'emploi du plan de cohésion sociale en 2005. ***DARES***, *Premières synthèses* n° 37.3 septembre 2006. Ces statistiques indiquent que certains départements ne mettent pas en place le RMA d'où des inégalités d'insertion départementales.

DARES/ANPE (2006). Le marché du travail en octobre 2006. ***DARES/ANPE*** *Premières synthèses* n° 49.1 de décembre 2006. Ce document donne le nombre des demandeurs d'emploi indemnisés : ils sont 46% et 11,8% en ASS en 2006, par conséquent, les autres, sauf des jeunes de moins de 25 ans, sont aux minima sociaux, en grande majorité au RMI, d'où le lien entre indemnisation et RMI.

JUNOD Bérengère, LAGARENNE Christine, MINNI Claude et BERNE Laure (2007). Le contrat nouvelle embauche un an après. ***DARES,*** *Premières synthèses* n° 09.1 de mars 2007. Ce document explique que la précarisation des emplois est en jeu avec le CNE.

ULRICH Valérie et ZILBERMAN Serge (2007). Six figures de l'emploi à temps partiel. ***DARES*** Premières synthèses, septembre 2007 n° 39.4. Le service à la personne et ceux qui ont plusieurs employeurs totalisent 30% du temps partiel en 2007 selon ces statistiques ; ce qui lie les nouveaux emplois de service, le temps partiel avec la pauvreté salariale.

DARES/ANPE (2008). Le marché du travail en janvier 2008. ***DARES/ANPE*** *Premières synthèses* n°10.2 mars 2008. Ces statistiques donnent les chiffres des radiations de la liste ANPE en janvier 2008 : 130536 sorties du dispositif pour absence à contrôle et 39 016 radiations administratives ; le PCS a accentué le nettoyage des listes afin de faire baisser le nombre de chômeurs.

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, GILLES Christel, PETOUR Patrick (2004). Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2004. ***DREES***, *Etudes et résultats* n° 340 septembre 2004. Ce document de la **Direction de la recherche et des études de l'évaluation et de la Statistique** précise qu'à 84% au lieu de 76%, les personnes interrogées réclament une contrepartie au RMI. L'opinion des français sur les sans emploi assistés évolue.

JULIENNE Katia et MONROSE Murielle (2004). Les opinions des français sur la pauvreté et l'exclusion au début des années 2004, ***DREES*** *Etudes et Résultats* n° 357 de décembre 2004. Les français pensent qu'à 47%, les causes de la pauvreté viennent de la non volonté de travailler ; ce qui est significatif de l'évolution de l'opinion.

CAZAIN Sophie, DONNE Stéphane, ANGUIS Marie, GILLES Christel (2004). Le nombre d'allocataires du R.M.I. au 31 décembre 2003. ***DREES***, *Etudes et Résultats* n° 301, avril 2004. Ces statistiques donnent des précisions entre le nombre de bénéficiaires et ceux qui perçoivent un intéressement.

FORSE Michel et PARODI Maxime (2006). Les opinions sur les politiques sociales de 2004 à 2006 : une stabilité globale. ***DREES*** *Etudes et résultats* n° 532 d'octobre 2006. 58% des français en 2006, refusent l'idée d'augmenter le RMI, 63% en 2004 ; ceci conforte l'idée d'une évolution des opinions françaises sur ses pauvres, ses assistés, ses sans emploi assistés.

CAZAIN Sophie, HENNION Marie et NAUZE-FICHET Emmanuelle (2008). Le nombre de bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2007. ***DREES***, *Etudes et résultats* n° 627 mars 2008. Pour ces statistiques seuls 13000 RMA ont été conclus en 2007, ce qui montre les inégalités départementales quant à l'application des lois nationales.

LAGARENNE Christine et LEGENDRE Nadine (2000). Les travailleurs pauvres, ***INSEE*** *Premières Synthèse* n°745 d'octobre 2000. Ce document précise la définition anglo-saxonne des « Working poor » qui sont des personnes actives vivant dans un ménage pauvre.

LAROCHE Guy et SALANIE Bernard (2000). Une décomposition du non emploi en France. ***INSEE***, *Economie et statistique* n° 331, 2000-1. Ce document décrit la distinction entre non emploi volontaire, non emploi classique et l'autre non emploi.

RIOUX Laurence (2001). Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI. *INSEE Economie et statistiques* n° 346-347 2001. Ces statistiques de ***l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques*** précisent que 57% de Rmistes déclarent rechercher un emploi en 2001, certains hors ANPE.

HAGNERE Cyrille et TRANNOY Alain (2002). L'impact conjugué de 3 ans de réforme sur les trappes à inactivité. ***INSEE***, *Economie et statistiques* n° 343-347 janvier 2002. Ce document indique que les aides au logement passent inaperçues mais se révèlent plus importantes que les incitations financières au retour de l'emploi, ce qui remet en cause ces dispositifs d'incitation basés sur la reprise d'emploi quand l'emploi manque.

DEMAILLY D, BOUCHOUX jacques, OUTIN Jean-Luc (2002). Les contrats d'insertion de RMI : Pratiques des institutions et perceptions de bénéficiaires. ***INSEE***, *Etudes et résultats,* n° 193, septembre 2002. Ce document fait le lien entre contractualisation et l'employabilité en 1995 pour le RMI.

MARBOT Claire, DEJONGHE Valérie et BRUNIAUX Véronique (2008). Les salariés des particuliers employeurs en 2006, ***INSEE*** Premières n° 1173 janvier 2008. Ces statistiques précisent les revenus des salariés de particuliers sur 1,6 millions, la moyenne du salaire annuel est de 1666€ pour 227 heures ; ce qui ne les fait pas sortir de la pauvreté, en cause, les salaires bas et le temps partiel.

Les ouvrages Annexe 19

Les ouvrages sont présentés chronologiquement par ordre alphabétique des auteurs.

ABRIC Jean-Claude (1997). *Pratiques sociales et représentations.* Paris : PUF, 2ème édition. 1ère en 1994, précise que les représentations sociales et les pratiques s'engendrent mutuellement d'où la recherche de leurs liens.

ABRIC Jean-Claude (2003). L'étude expérimentale des représentations sociales. In JODELET Denise, sous la direction de. *Les représentations sociales*. Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui) 7ème édition, 1ère édition en 1989 écrit que les représentations sociales représentent un ensemble hiérarchisé de jugements ce qui implique pour les initiateurs des politiques d'insertion, un jugement sur les sans emploi assistés.

ASTIER Isabelle (1997). L'épreuve et la preuve en insertion. In *Le RMI, une dette sociale*. Robert CASTEL et Jean-François LAE. Paris : L'Harmattan (Logiques sociales). 1ère édition 1992. L'auteur précise que dans une Commission Locale d'Insertion, l'instance de contractualisation du RMI avant 2004, chaque participant joue un rôle écrit d'avance, dans le cadre d'une représentativité très formelle.

AUTES Michel (2004a). *Les paradoxes du travail social*, 2ème édition, Paris : Dunod, 1ère édition 1999, explique que la préférence pour l'assistance a été remplacée par une préférence au travail d'où l'unidimensionnalité des politiques orientées vers l'insertion professionnelle dans le cadre de gestion de dispositifs, de traitement de dossiers.

CASTEL Robert (2003). *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : Editions du Seuil (La République des idées). L'auteur explique la cristallisation qui s'effectue autour de groupes particuliers comme les chômeurs et les Rmistes ressemblant au retour des classes dangereuses, ce qui engendre frustrations et inégalités collectives. Ceci est dans le droit fil de la place détériorée des sans emploi assistés dans les politique d'insertion, en particulier.

CASTRA Denis (2004). *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris : PUF (Le travail Humain) 1ère édition 2003 précise que la cristallisation s'effectue aussi chez les travailleurs sociaux qui trouvent les aidés peu motivés et peu mobilisés.

CHAUVEL Louis (2006). *Les classes moyennes à la dérive*. Editions du Seuil (La république des idées). L'auteur précise que la disqualification des facteurs extérieurs donne lieu à une internalisation de l'échec personnel d'où certains chômeurs donnant eux même des raisons intrinsèques à leur chômage.

DE GAULEJAC Vincent (2005). *La société malade de la gestion*, Paris : Le Seuil (Economie humaine). L'auteur critique la gestion comptable du social dans lequel la chiffrocratie est reine. Cette approche gestionnaire s'accompagne d'une solidarité conditionnée aux efforts des bénéficiaires. Le droit à la solidarité est devenu une condition basée sur le comportement des sans emploi assistés.

DEMAZIERE Didier (1992). *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée.* Lille *:* PUL, explique comment s'est construit le chômage de longue durée autour des difficultés personnelles des chômeurs.

DURU-BELLAT Marie et DUBET François (2006). Déclassement : quand l'ascenseur social descend. In *La nouvelle critique sociale*. Paris : Le Seuil (La République des idées, Le Monde). Les auteurs expliquent que le déclassement peut résulter de la crainte de la chute.

EBERSOLD Serge (2001). *La naissance de l'Inemployabilité – L'insertion aux risques d'exclure*, Rennes : PUR (Le sens social). L'auteur précise les difficultés de statuts en contrat aidé entre chômeur, salarié et/ou inactif qui peut s'apparenter à un statut inférieur.

FREYSSINET Jacques (1994). *Le chômage.* Paris : La découverte (repères). L'auteur explique, d'une part, les deux moyens d'action pour réduire les déséquilibres du marché du travail : les politiques actives et les politiques passives et d'autre part, que dans la conception libérale du marché du travail, le durcissement du régime d'indemnisation serait un instrument pour faire disparaître les chômeurs volontaires et les faux chômeurs. Pousser à l'extrême, il suffirait de ne plus indemniser les chômeurs pour faire disparaître le chômage.

GAZIER Bernard (2005). *Vers un nouveau modèle social.* Paris : Champ Flammarion. L'auteur critique le profilage ASSEDIC/ANPE des demandeurs d'emploi par ses signaux étroits et arbitraires, et pour leurs utilisations comme guide de l'action des politiques de l'emploi et d'insertion. L'activation des dépenses s'est faite de 2002 à 2007, c'est une pratique qui consiste à mettre la pression sur les chômeurs.

GODET Michel (1997). *Le grand mensonge : l'emploi est mort, vive l'emploi*, Paris : Fixot. Pour sa part, cet auteur fustige les faux chômeurs, qui profitent, abusent fraudent. Il ne devrait pas y avoir de revenus sans emploi. L'indemnisation chômage est tenue comme une incitation à la paresse. Ce discours finit par devenir majoritaire.

GORZ André (1988). *Métamorphoses du travail : critique de la raison économique*. Paris : Folios (Essais poche) s'exprime concernant les nouveaux emplois de service, il met en garde sur les formes de « néo-domesticité », c'est-à-dire des droits moins protecteurs que pour les autres salariés.

JODELET Denise (1988). Représentation sociale : phénomènes, concept et théorie. In MOSCOVICI Serge, *Psychologie sociale*. Paris : PUF (Fondamental) 2ème édition, 1ère édition en 1984. L'auteur explique que la place des individus détermine les contenus représentationnels, via le rapport idéologique qu'ils entretiennent avec le monde social. Les représentations sociale sont imposées par une idéologie dominante ; ce qui caractérise la place des sans emploi assistés pour les initiateurs des politiques de l'emploi et d'insertion.

LAVILLE Jean-Louis (1999). *Une troisième voie pour le travail*. Paris : Desclée de Brouwer (Sociologie économique) souhaitait que les nouveaux emplois de service soient instaurés dans le cadre d'une politique de développement durable, ce qui n'a pas été l'option retenue en 2005 en favorisant les grandes enseignes.

MARCHAND Olivier (2002). *Plein emploi, l'impossible retour*, Paris : Gallimard (Le monde actuel). Le plein emploi ne doit pas se réaliser au mépris du sous emploi, explique l'auteur, la qualité doit être une dimension du plein emploi.

MARUANI Margaret (2002). *Les mécomptes du chômage*. Paris, Bayard

MARUANI Margaret et REYNAUD Emmanuelle (2004). *Sociologie de l'emploi*, Paris : La Découverte (Repères) 4ème édition. 1ère édition 1993 précisent que 40% des contrats d'insertion du RMI sont réalisés sur l'emploi.

MAURIN Eric (2006). Les nouvelles précarités. In *La nouvelle critique sociale*, Paris : Le Seuil (Le Monde) parle de prolétariat de service concernant les nouveaux emplois précaires. L'insertion professionnelle sous n'importe quelle sorte d'emploi.

Les articles de presse Annexe 20

Les articles de la presse, notamment spécialisée sont présentés chronologiquement.

CASTEL Robert (1998). De l'intégration à la précarité : le grand intégrateur en péril ? Exclusion et Formation, *Formation Emploi* n° 62 d'avril à juin 1998. L'auteur précise que le passage obligé pour l'emploi stable devient la précarité salariale.

Journal des Maires (2004). Emplois aidés : ambitions et confusion. Décembre 2004. Cet article décrit la confusion après le plan de cohésion sociale quant aux financements et aux responsabilités départementales.

Les Echos (2005). RMI : Les Bouches du Rhône durcissent les contrôles. 15 avril 2005. Après 2004 avec la décentralisation de la gestion du RMI, certains conseils généraux se sont lancés à la chasse aux « faux rmistes ».

ROBEQUAIN Lucie (2006). Contrôle des chômeurs, le tabou persiste. *Les Echos* du 19 avril 2005. Il a fallu attendre septembre 2008 pour que le refus à deux offres d'emplois « valables » soit sanctionné par une radiation de l'ANPE et de l'indemnisation s'il y en a une.

Le Monde (2005). Les conseillers généraux exigent un contrôle accru sur les Rmistes. 15 septembre 2005. Les conseillers généraux veulent avoir la responsabilité entière sur le RMI.

CARNE Hervé, GUIMARAIS Guillaume, SANCHEZ Jean-Louis (2005). Décentralisation : qui fait quoi ? ***Le Journal de l'action sociale*** octobre 2005. Cet article s'interroge sur les responsabilités institutionnelles quant aux politiques de l'emploi et d'insertion.

PRETOT Xavier (2005). Le contrôle des demandeurs d'emploi, à propos du décret n° 2005-915 du 2 août 2005. ***Revue Droit social*** n° 12 de décembre 2005. L'auteur insiste sur les devoirs qui pèsent sur les chômeurs, ainsi que sur la contrepartie à l'assistance.

PERIVIER Hélène (2005). La prime pour l'emploi : pour qui ? Pourquoi ? ***Revue Droit Social***., n° 12 décembre 2005. Cet article expose les dysfonctionnements du dispositif PPE entre incitation et redistribution. Un dispositif reconnu pour avoir raté sa cible.

VERICEL Marc (2005). La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en œuvre d'une réforme. ***Revue Droit Social*** n° 12 décembre 2005. Cet article insiste sur la confusion dans les départements après la décentralisation de l'insertion.

EXERTIER Albane, GRAMAIN Agnès, LEGAL Anne et RALLE Pierre (2005). Les politiques territoriales d'aide au retour à l'emploi au moment du plan d'urgence pour

l'emploi : un paysage en mouvement. ***Revue Droit Social*** n° 12 décembre 2005 : trop de mouvements, pas assez de lisibilité.

BAVEREZ Nicolas. (2006). A emploi fictif et endettement réel, baisse du chômage virtuel. **Le Point** du 12 janvier 2006. Cet article anime la polémique sur les chiffres du chômage.

PERIVIER Hélène (2006a). La prime pour l'emploi incite-elle à travailler ***? Liaisons Sociales Magazine*** janvier 2006. Cet article s'interroge sur le bien fondé de ce dispositif par rapport à ses objectifs.

CONCIALDI Pierre (2006). La prime pour l'emploi incite-elle à travailler *? Liaisons Sociales Magazine* janvier 2006. Idem que plus haut.

RALLE Pierre (2006). La prime pour l'emploi incite-elle à travailler ***? Liaisons Sociales Magazine*** janvier 2006, comme précédemment.

BARIET Anne et VEGA Marie Pierre (2006), Placement des chômeurs : les opérateurs sont satisfaits de leurs résultats. ***Entreprise et carrières*** n° 795 du 24-30 01 2006. Les opérateurs privés rentrent en concurrence avec l'ANPE.

TESS (2006). Les nouveaux contrats aidés déstabilisent les ateliers et les chantiers d'insertion. **Travailler pour l'Economie Sociale et Solidaire** le 25 janvier 2006. Cet article rappelle la désorganisation concernant l'insertion professionnelle des personnes en cumul de difficultés dans les départements suite au plan de cohésion sociale.

REY Frédéric (2006). Les préfets VRP de l'emploi. ***Liaisons Sociales Magazine*** de février 2006. Cet article montre la priorité de l'insertion professionnelle.

SARAZIN Isabelle (2006). Le placement des chômeurs par les opérateurs privés remis en cause. ***Actualités Sociales Hebdomadaires*** n° 2444 du 24 02 2006. Cet article décrit les rapports conflictuels entre l'ANPE et les opérateurs privés nouvellement autorisés aux placements et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

BLANCHARD Sandrine (2006). De nombreux médecins spécialistes refusent les bénéficiaires de la C.M.U. *Le Monde* du 24 juin 2006. Cet article montre la discrimination collective même chez les médecins vis à vis d'un groupe particulier.

MARSEILLE Jacques (2006). La grande triche sociale, **Le Point** le 29 juin 2006. Un dossier du Point qui stigmatise les bénéficiaires des minima sociaux : tricheurs, abuseurs, profiteurs…, et participe à la construction des représentations sociales négatives des élus et des français à leur encontre.

La Tribune (2006). Les Rmistes otages d'un conflit entre Etat et départements. 3 octobre 2006, sous titré : certains départements refusent de signer les nouveaux contrats d'avenir,

faute d'engagement de l'Etat sur leur financement. Cet article concerne les inégalités départementales en matière d'emploi et d'insertion.

ROBEQUAIN Lucie (2006). Les fraudes aux allocations chômage prennent une dimension organisée, industrielle et mafieuses. ***Les Echos***, le 17 octobre 2006. Cet article, par des mots forts, marque les opinions qui ne manquent pas de se les approprier.

Les Echos (2006). Plus d'un quart des SDF travaille. 21 octobre 2006. Le travail ne couvre pas les besoins. Le travail ne suffit plus pour vivre. Avec des bas salaires, les conditions de vie sont de plus en plus difficiles.

AUGUSTE Olivier (2006). La fraude à la protection sociale en ligne de mire. ***Le Figaro Economique*** le 25 octobre 2006. Cet article s'ajoute aux nombreux qui construisent les représentations sociales du sans emploi assisté.

La Tribune (2006). Deux amendements pour lutter contre la fraude. 26 octobre 2006. Ces amendements concrétisent le discours sur l'abus à la protection sociale de ses bénéficiaires. Les décideurs concrétisent par la loi, les représentations sociales qu'ils ont des bénéficiaires des minima sociaux.

ROBEQUAIN Lucie (2006). La réforme du contrôle des chômeurs engendre des sanctions plus justes et plus nombreuses. ***Les Echos*** le 7 novembre 2006.

GURRIA Angel (2006). Comment la France peut atteindre le plein emploi ? *Le Monde* du 28 novembre 2006. Des conseils de l'Europe pour aider la France. On y retrouve les recettes des politiques actives.

Le Monde (2007). La décision de l'INSEE de reporter la publication du nombre de sans emploi crée la polémique. 26 janvier 2007. La fin de la polémique sur les chiffres du chômage se termine par la non diffusion des chiffres.