

## Insertion et accompagnement

J.C. Barbier et J.L. Outin

Proposition de travail pour le groupe du CNLE

15.12.2020

### 1. Une perspective historique

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. L'insertion sociale et professionnelle en 2021 :**

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

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

*Hétérogénéité de la population allocataire* plus marquée que celle des autres minima sociaux principaux (ASS, AAH, Aspa) du fait du caractère plus « universel » de la prestation (principalement un critère de ressources sous conditions âge et de présence sur le territoire)  
*Pluralité des logiques de fonctionnement* : « minimum de subsistance » ; allocation de chômage alternative ; complément salarial. Cette dernière, en germe dans le RMI (avec la mesure d'intéressement et le caractère différentiel de l'allocation), a été institutionnalisée dans le RSA par la mise en place du RSA activité. Depuis l'instauration de la prime d'activité,

cette logique est étendue bien au-delà du dispositif RSA. L'insertion dans des emplois faiblement rémunérés ouvre droit à une « allocation publique » dénommée prime d'activité.

## 22. Les difficultés de l'accompagnement

### *Double filiation de la notion d'accompagnement*

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

### *Les données de l'accompagnement allocataires RSA*

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

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

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

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

pertinent. Accompagnement social dans l'emploi peut s'avérer utile comme les formes développées dans le cadre de l'IAE.

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

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

**Le groupe de travail se propose de passer en revue tous ces éléments à propos de la diversité et des possibilités des parcours dans le cadre de la situation telle qu'elle est aujourd'hui en 2021**

Pour le faire, il se propose :

1-d'examiner l'état des actions mises en œuvre à l'occasion de la stratégie de lutte contre la pauvreté, état de la mise en œuvre dans deux domaines principaux : l'offre d'activité, et la mise en œuvre d'un grand service d'insertion. Lors de la première réunion du groupe, des membres du groupe de travail ont proposé de faire des présentations sur ces sujets (Pole Emploi, DGCS)

2- plusieurs expériences et propositions ont été mises en œuvre qui peuvent servir d'exemples

- les actions de Territoires Zéro chômeurs de longue durée

-la poursuite et la rénovation des actions d'insertion par l'économique

-les propositions du secours catholique (rapport rédigé avec Aequitaz) sur la suppression des contreparties en échange de la perception du RSA (voir site Secours Catholique)

Une attention particulière devra être apportée au cas des étrangers et demandeurs d'asile, eu égard notamment à l'existence de prestations non universelles (ADA ; AME)