

Les fondements du Grenelle de l'insertion

par Julien Damon
Professeur associé à Sciences-Po (cycle d'urbanisme)
Rapporteur général du Grenelle de l'insertion

REFERENCE. « Les fondements du 'Grenelle de l'insertion' », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 44, n° 6, 2008, pp. 1110-1123.

L'essentiel

En mai 2008, le Grenelle de l'insertion a débouché sur un rapport et des propositions. Celles-ci sont classiquement appelées à être instruites techniquement et débattues politiquement. Pour les fonder, il a fallu aboutir à une vision autant que faire se peut partagée. C'est toute la stratégie de l'insertion professionnelle qui a été de la sorte évaluée. Des convictions communes quant aux réformes à entreprendre ont pu être mises au jour. Par ailleurs des études originales ont porté sur les périmètres de ces politiques. Il en ressort fondamentalement que loin d'être un segment marginal de l'action publique, l'insertion, mobilisant 19 milliards d'euros de crédits publics, a concerné ou concerne actuellement un cinquième de la population.

Mots-clés : Grenelle * Insertion * Contrat aidé * Exclusion * Emploi

Le Grenelle de l'insertion s'est déroulé de l'automne 2007 au printemps 2008. Centré sur la dimension professionnelle de l'insertion, cet épisode de concertation approfondie a permis l'élaboration d'un certain nombre d'observations, de recommandations et de propositions. Placées maintenant dans le débat public et sur l'agenda politique, ces prescriptions reposent sur un ensemble de constats et d'analyses qui fondent le rapport général du Grenelle¹. Ces éléments de réflexion, d'évaluation et de définition constituent cette contribution. On y présente d'abord les données originales de cadrage qui ont été produites à l'occasion du Grenelle. On y expose ensuite ce qui a été avancé comme justifications en faveur d'une stratégie renouvelée d'insertion.

--- Encadré – Le déroulement du « Grenelle de l'insertion » ---

L'idée d'un « Grenelle de l'insertion », sur le modèle du « Grenelle de l'environnement », a été annoncée par le Président de la République au début de l'automne 2007. Ouvert à Grenoble fin novembre 2007, le processus d'échange, de discussion et d'énoncé de propositions a mobilisé toutes les parties prenantes : personnes directement concernées, collectivités territoriales, représentants des salariés, représentants des employeurs, travailleurs sociaux, associations, Etats, experts, acteurs du secteur spécifique de l'insertion. Un débat au parlement a été organisé dès le lancement des travaux. Des rencontres décentralisées ont permis de débattre localement d'une thématique particulière. Trois groupes de travail nationaux ont été mis en place.

Le premier des groupes de travail, coprésidé par Laurent Hénart (Député, adjoint au Maire de Nancy) et Christophe Sirugue (Député, maire de Chalons sur Saône), portait sur la redéfinition de la politique publique d'insertion, de ses objectifs, de ses moyens, de sa gouvernance. Jack Azoulay (IGF) et Catherine Schmitt (IGA) en étaient, avec Marie Verrando (IGF), les rapporteurs.

Le deuxième, coprésidé par Annie Thomas (Secrétaire nationale de la CFDT, Vice-présidence de l'UNEDIC) et Jean-Luc Vergne (Directeur des ressources humaines du groupe PSA), traitait de la mobilisation des employeurs, privés, associatifs ou publics, pour favoriser l'emploi des personnes en difficulté. Séverine Bonne (DGEFP) et Stéphanie Dupays (IGAS) en étaient les rapporteurs.

Le troisième, coprésidé par Nicole Maestracci (Présidente de la FNARS) et Agnès Naton (Secrétaire confédérale de la CGT) avait pour thème l'évaluation des parcours d'insertion, de leurs écueils et de leurs conditions de

¹. Le rapport général se trouve à l'adresse www.grenelle-insertion.fr/userfiles/RAPPORTGRENELLE.pdf

réussite. Laurent Cytermann (DGAS), Marion Lebon (DGAS) et Marguerite Moleux (IGAS) en étaient les rapporteurs.

Le Grenelle de l'insertion s'est, formellement, tenu le 27 mai 2008 (symboliquement 40 ans après les célèbres « accords de Grenelle ». Il en est ressorti une « feuille de route » précisant le contenu et le calendrier de la mise en œuvre des recommandations.

Les propositions issues du Grenelle ont connu leurs premières traductions concrètes dans le projet de loi sur le RSA adopté en Conseil des ministres le 3 septembre 2008.

Toutes les informations et tous les documents qui ont accompagné le Grenelle sont disponibles sur le site www.grenelle-insertion.fr

--- FIN DE L'ENCADRE ---

I. - Eléments de cadrage : les publics et les moyens des politiques d'insertion

Les politiques publiques dans le domaine de l'« insertion » s'étendent, se structurent et se diversifient depuis une trentaine d'années². Combien de personnes sont concernées ? Quelles sont les dépenses qui en relèvent ? Tout dépend ce que l'on considère être les politiques d'insertion. Les travaux du Grenelle ont permis de proposer un cadrage et un calibrage.

Un périmètre à géométrie variable

Les politiques d'insertion sont, comme les publics en insertion, à géométrie variable selon les périmètres que l'on prend en considération.

Envisager l'insertion de manière restrictive, c'est limiter les politiques et, partant, les populations concernées, aux cas les plus prononcés d'exclusion sociale, les sans-abri et leur prise en charge. A ce titre, envisager la réforme des politiques d'insertion, c'est se cantonner à un pan singulier des politiques sociales.

À l'inverse, envisager l'insertion de manière très étendue, c'est considérer l'insertion comme une notion centrale de la protection sociale, affectant tous les secteurs d'intervention. A ce titre, la réforme des politiques d'insertion suppose celle de l'ensemble des politiques d'emploi et de protection sociale³.

En tout état de cause, selon les nomenclatures retenues, la population, l'étendue des dispositifs et des dépenses des politiques d'insertion peuvent considérablement varier. On peut ainsi représenter les populations et les politiques de l'insertion sous la forme de cercles concentriques, chaque cercle ainsi intégré étant délimitable juridiquement et financièrement.

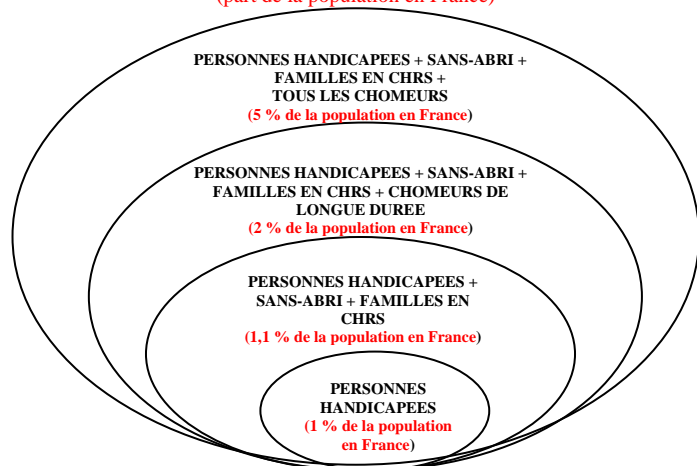
². Pour quelques jalons historiques, v. B. Schwartz, L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, la Documentation française, 1981 ; E. Alfandari (dir.), L'insertion, Sirey, 1989 ; F. Ewald, Solidarité et insertion, in B. Kouchner (dir.), Les nouvelles solidarités, PUF, 1989, p. 15 ; C. Nicole-Drancourt, Le labyrinthe de l'insertion, Paris, La Documentation française, 1991 ; P. Maclouf, L'insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociales, in R. Castel, J.-F. Laé (dir.), Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale, L'Harmattan, 1992, p. 121 ; S. Paugam, La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion, PUF, 1993 ; C. Dubar, L'insertion comme articulation temporelle du biographique et du structurel, Revue française de sociologie, 1994, p. 283-291 ; C. Nicole-Drancourt, Mesurer l'insertion professionnelle, Revue Française de Sociologie, 1994, p. 36 ; R. Lafore, Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux », RDSS, 1996, p. 803 ; I. Astier, Revenu Minimum et souci d'insertion, Desclée de Brouwer, 1997 ; B. Charlot, D. Glasman (dir.), Les jeunes, l'insertion, l'emploi, PUF, 1998.

³. Autour de ces deux conventions possibles, et, surtout, de ce qu'elles emportent en termes de dualisation de la protection sociale, v. R. Lafore, La lutte contre l'exclusion. Le point aveugle de la protection sociale, Informations sociales, n° 142, 2007, p. 26.

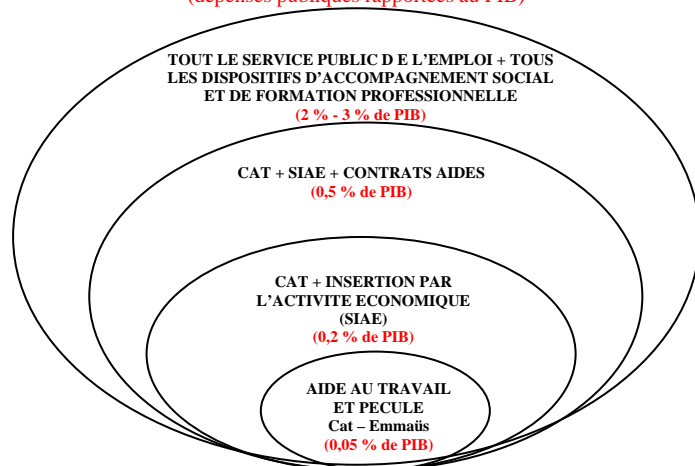
- Dans une optique restreinte, et dans un premier cercle, on trouve les personnes les plus en difficulté (personnes handicapées très éloignées de l'emploi) et, en réponse, un premier cercle de dispositifs rassemblant les dispositifs spécialisés établis pour les prendre en charge.
- Dans une optique large, on trouve toutes les personnes au chômage, et, en réponse, un cercle large de politiques qui peut rassembler l'intégralité du service public de l'emploi et les dépenses de formation professionnelle.

Graphique 1. Les périmètres à géométrie variable de l'insertion...

... pour les populations ainsi visées
(part de la population en France)



... pour les politiques ainsi réunies
(dépenses publiques rapportées au PIB)

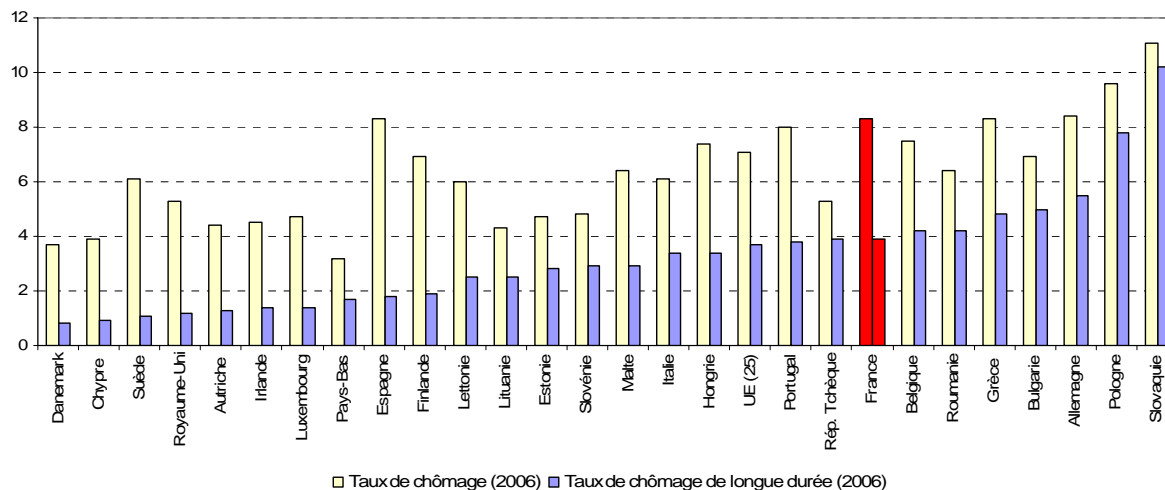


Note : ces cercles sont proposés à titre illustratif et ne sauraient être considérées comme autre chose qu'une représentation graphique d'ordres de grandeur, plutôt que de délimitation fine de publics et de politiques

Estimation de la population concernée

Le choix a été fait au sein du Grenelle de s'intéresser à l'insertion professionnelle et de tenter de délimiter la population concernée. Les populations de chômeurs indemnisés et celles qui bénéficient de minima sociaux compensant l'absence de revenus d'activité (RMI, ASS, API) sont bien connues. Cependant, la population des personnes éloignées de l'emploi est, dans sa globalité, plus difficile à quantifier. Une première approche consiste à reprendre les chiffres du chômage, et du chômage de longue durée en particulier. Avec les indicateurs les plus courants, cette optique permet de souligner la situation relativement défavorable de la France dans l'Union européenne : avec 4 % de chômeurs de longue durée, la France se situe en vingtième position.

Graphique 2. Chômage et chômage de longue durée dans l'Union européenne



Source : Eurostat

Cependant, ce chiffre de 4 % de chômeurs de longue durée ne recense pas une grande partie des personnes concernées par les politiques d'insertion. Afin d'évaluer la taille de cette population, il faut considérer les effectifs des personnes suivant un parcours dans des dispositifs d'accompagnement et d'insertion socioprofessionnelle, plus ou moins éloignées de l'emploi, tout en neutralisant les cas de double comptes. On peut ainsi ajouter aux demandeurs d'emploi de plus d'un an les effectifs pris en charge par les politiques d'insertion et non demandeurs d'emploi depuis plus d'un an (travailleurs handicapés, allocataires de l'ASS, du RMI, de l'API et de l'AER), les bénéficiaires de contrats aidés non inclus dans d'autres dispositifs d'insertion, les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique et enfin les jeunes titulaires de CIVIS.

On aboutit de la sorte à un total de 3,5 millions de personnes, soit environ 13 % de la population active. Dit plus nettement, un actif sur huit relève actuellement des politiques d'insertion, entendues dans un sens relativement large.

Une enquête originale a été menée dans le cadre du Grenelle de l'insertion en population générale⁴. Elle cherchait à connaître la part des Français passés par l'un au moins des dispositifs d'insertion. Les profils des personnes en insertion et/ou en difficulté à un instant t sont en effet relativement bien cernés. Mais on ne savait rien de précis sur les parcours des personnes depuis une vingtaine d'années. Plus précisément, on ne connaissait pas la part de la population qui avait pu être, à un moment, concernée par les politiques d'insertion. Ces résultats montrent que :

- plus de la moitié des 25 à 59 ans déclarent avoir été au chômage au moins une fois au cours de leur vie professionnelle (ou l'être aujourd'hui) ;
- globalement, 20 % des personnes interrogées sont ou sont passées par un dispositif d'insertion, qu'il s'agisse du bénéfice d'un des quatre principaux minima sociaux éligibles aux personnes d'âge actif (RMI, API, ASS, AAH), du passage par une structure d'insertion par l'activité économique ou d'un contrat aidé.

Cette enquête indique que le chômage concerne ou a concerné directement une personne sur deux. Elle permet également de dire qu'une personne sur cinq est ou a été dans un dispositif d'insertion. Ces proportions montrent nettement l'importance de la question, qui ne se résume en rien à un segment marginalisé de la population.

⁴. Cette enquête a été réalisée par le CREDOC. Les résultats sont disponibles à l'adresse suivante : www.credoc.fr/pdf/Sou/RecoursInsertion2008.pdf

En conclusion, les politiques d'insertion, en coupe, concernent une partie qui est loin d'être marginale de la population. En dynamique, elles peuvent même en concerner une partie très substantielle. Un tel constat plaide donc en faveur d'un décloisonnement de l'insertion pour faire des politiques et dispositifs ainsi désignés des pans intégrés aux différentes politiques génériques. L'insertion n'est pas une politique publique de réparation pour une faible minorité. C'est un ensemble de mesures, d'instruments, de prestations qui, mieux connectés aux politiques de développement économique, peuvent améliorer, pour tous, les conditions de réalisation d'un projet individuel compatible avec le monde du travail tel qu'il est.

Ces évaluations statistiques réalisées, il faut dire un mot du recours effectif aux prestations et aux services, ainsi que des cibles privilégiées par les politiques. En effet, lorsque l'on parle de personnes qui relèvent des politiques d'insertion, on ne sait pas toujours s'il s'agit des personnes qui en bénéficient effectivement ou de celles qui ont vocation à en bénéficier⁵.

Le système étant fondé sur la demande, rien n'est proposé aux personnes qui ne font aucune démarche. Or, il s'agit souvent des personnes les plus en difficulté. Les politiques d'insertion sont, par ailleurs, surtout ciblées sur les chômeurs indemnisés et sur les bénéficiaires de minima sociaux. Elles laissent ainsi aujourd'hui de côté, par construction, de nombreuses personnes qui en auraient pourtant besoin. Les jeunes de moins de 25 ans restent insuffisamment pris en compte par les politiques publiques d'insertion professionnelle.

Les moyens des politiques d'insertion

La mesure des moyens affectés aux politiques d'insertion dépend du périmètre choisi pour désigner ce que sont les politiques d'insertion.

Dans un premier cercle, se trouvent les services de l'Etat, les collectivités territoriales, l'AFPA, et les institutions de l'Assurance chômage. Dans un deuxième cercle on doit compter des organismes publics et privés d'intervention :

- les plateformes territoriales comme les maisons de l'emploi et les PLIE, qui font partie du service public de l'emploi, assurent le pilotage et la coordination des parcours et mettent en œuvre des projets pour l'emploi et l'insertion sur la base d'une fonction d'observation ;
- les structures généralistes comme les CCAS ;
- Cap emploi, le réseau cotraitant de l'ANPE dédié aux actifs handicapés ;
- les associations et les entreprises du secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE) ;
- les dispositifs consacrés à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes avec notamment le programme CIVIS d'accompagnement des jeunes ainsi que les missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

Avec la convention large qui a été choisie dans le cadre du Grenelle, pour englober toutes les situations, ce sont environ 19 milliards d'euros de crédits publics qui sont mobilisés⁶.

⁵. C'est la question, essentielle et qui n'est pas si nouvelle, du « non-recours ». V. A. Catrice-Lorey, Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle, Revue française des affaires sociales, 1976, p. 127 ; A. Math, Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité, Recherches et Prévisions, n° 43, 1996, p. 23 ; P. Warin, L'accès aux droits sociaux, PU Grenoble, 2006.

⁶. La tabulation a été réalisée par Jack Azoulay (IGF) avec Marie Verrando (IGF).

Tableau 1. Moyens des politiques d'insertion (hors assurance chômage) en millions d'euros (2007)

	Allocations : minima sociaux (hors assurance chômage)					Opérateurs et interventions						Dispositifs de la politique de l'emploi pour l'insertion			Formation prof. des demandeurs d'emploi	TOTAL
	RMI	ASS	API	ATA	AER	ANPE	Interventions, accompagnement	PLIE financements réalisés	Maisons de l'emploi	Missions locales et PAIO	Réseau Cap emploi	Contrats aidés	CIVIS	SIAE		
Etat		2038	900	37	538	1214		32	92	145		1450	17	197	255 (2008)	6915
Conseils régionaux								15	?	77				?	1300 (2005)	1 392
Conseils généraux	6030						672	38	?	21		?				6 961
Communes et EPCI							400	46		106				200		552
FSE						41		102		42				31		216
Autres						883									1700 (2005)	2688
Total	6 030	2038	900	37	538	2 138	1 072	243	>92	425	61	>1450	17	>428		
	9 543					4 031						1895			3 255	18 724

Nota :

Les points d'interrogation désignent des dépenses dont le budget consolidé n'est pas évalué.

Les interventions d'insertion socioprofessionnelle des communes et EPCI sont mal estimées (ici estimées à un quart des dépenses d'intervention sociale et de santé des communes évaluées en 2004 à 1.9 ,Md€). Ce chiffre devra être revu.

II.- Une nouvelle stratégie pour l'insertion

Les politiques d'insertion ont fait la démonstration de performances notables, en termes d'accompagnement des personnes en difficulté et de retour à l'emploi. Elles font néanmoins montre de faiblesses et le secteur fait état d'inquiétudes. Tel pourrait être le résumé des appréciations consensuelles exprimées lors du Grenelle de l'insertion.

Les instruments des politiques d'insertion sont incontestablement perfectibles. Les responsabilités doivent être mieux définies. Les moyens doivent être ajustés. Nombre de transformations paramétriques sont nécessaires. Il n'est pour autant ni indispensable ni souhaitable d'inventer de nouveaux dispositifs. C'est en fait d'abord la stratégie qui sous-tend ces politiques qui doit être redéfinie. C'est à cette redéfinition que s'est employé le Grenelle de l'insertion.

Abordant essentiellement, et par construction, un volet réparateur des politiques publiques, les orientations et propositions qui ont été avancées et discutées au sein des différents groupes et à l'occasion des diverses rencontres du Grenelle de l'insertion ne portent qu'incidemment sur des dimensions de prévention, naturellement essentielles.

La période se caractérisait par une coïncidence de transformations structurelles, envisagées ou en cours. Le Grenelle de l'insertion s'est voulu espace d'expression d'une série de propositions qui peuvent être rapidement mises en œuvre et d'autres propositions à discuter dans des cénacles plus larges, concernant d'autres pans des politiques publiques : le débat sur le revenu de solidarité active (RSA) ; la réforme de la formation professionnelle ; la réforme du service public de l'emploi ; la révision générale des politiques publiques en matière d'emploi et d'insertion ; les politiques et instances européennes mobilisées en matière d'inclusion active.

Le Grenelle ne s'est pas voulu centre des réformes, mais il a voulu être lieu de discussions et de suggestions pour, d'abord, véritablement mettre la personne au centre des réformes.

Mettre la personne au centre : une position fondamentale

Le point d'entrée de la réflexion développée au sein du Grenelle a été de partir des personnes, de leurs difficultés et de leurs capacités, et non pas des dispositifs et de leur complexité. Les opérateurs et programmes d'insertion ne sauraient exister pour eux-mêmes. Ils n'ont de sens qu'en faveur de la réussite des personnes et en interaction avec elles.

Nombre de rapports ont conclu sur la nécessité de placer la personne « au centre » des politiques⁷. Le Grenelle s'est introduit et a débuté non pas sur cette simple invitation – qui ne doit pas être qu'un slogan – mais par des propositions concrètes pour que soit reconnu à tout usager des politiques de l'insertion ce qui est reconnu à l'ensemble des usagers de services publics.

Prendre au sérieux cette idée de mettre la personne au centre suppose de sortir de la logique institutionnelle traditionnelle et d'afficher comme postulat de départ des politiques d'insertion que ce sont le besoin et la demande qui conditionnent le parcours et l'offre de solutions. En un sens, le Grenelle fait émerger un « droit à l'insertion » plutôt qu'il ne contribue à l'aménagement, toujours plus sophistiqué, d'un « droit de l'insertion »⁸.

⁷. La loi du 2 janvier 2002 positionne déjà l'usager au cœur de l'action sociale. V. à ce sujet le rapport du Conseil supérieur du travail social, J. Ladsous, B. Bouquet, L'usager au centre du travail social, Editions ENSP, 2007. Pour une perspective plus large V. P. Warin (dir.), Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes, la Découverte, 1997 ; G. Jeannot, Les usagers du service public, PUF, 1998. Pour l'analyse de ce souci participatif grandissant, v. P. Rosanvallon, La légitimité démocratique. Proximité, impartialité, réflexivité, Seuil, 2008.

⁸. Pour une analyse des premières conséquences générales sur les droits sociaux de l'irruption de l'insertion à travers le RMI, v. M. Badel, Le Droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion, PU Bordeaux, 1997.

Des politiques d'insertion aujourd'hui en tension

Les politiques d'insertion souffrent d'être le dernier maillon de la chaîne qui doit supporter les insuffisances des autres politiques publiques, confrontées aux chocs et à la permanence du chômage et de l'exclusion. Une politique d'insertion, aussi réussie soit-elle, ne pourra réparer les carences du système d'éducation et de formation, les carences de la politique de l'emploi, les manques de la politique à l'égard de la jeunesse⁹.

Les politiques d'insertion produisent des résultats. Elles ont démontré qu'il est possible de redonner une place utile à des personnes qui ont connu des difficultés les ayant tenu durablement éloignées de l'emploi¹⁰. Mais les réserves à l'égard de ces politiques sont importantes. Indubitablement, alors que le marché du travail a considérablement évolué au cours des vingt dernières années, les dispositifs historiques de lutte contre l'exclusion s'essouffent. Cinq types de critiques et d'insatisfactions se sont exprimées à l'occasion du Grenelle :

- les opérateurs ont le sentiment de faire face à des contraintes croissantes, qui ne leur permettent pas d'atteindre les objectifs assignés ;
- l'État est accusé de désengagement alors qu'il a l'impression de voir s'étendre des politiques coûteuses assises sur de nombreux outils ;
- les départements ressentent le poids croissant des dépenses d'insertion, parmi l'ensemble des dépenses sociales, sans voir leur rôle suffisamment reconnu ;
- les publics qui relèvent de ces politiques sont devenus hostiles au mot même d'insertion, entendu avec méfiance comme marquage difficilement délébile dans une carrière et comme synonyme d'errance entre différents systèmes, différents dispositifs, différentes collectivités ;
- l'opinion publique conteste non pas le bien-fondé de ces mesures mais leurs modalités pratiques et leurs possibles effets pervers¹¹.

Au-delà des insatisfactions et des critiques, le Grenelle a permis un accord sur une série de constats qui obligent à modifier structurellement les politiques d'insertion.

- ***Un ensemble de politiques au périmètre flou.*** Depuis une trentaine d'années, les initiatives et innovations se sont accumulées. Elles vont de la prise en charge des personnes qui présentent de très lourdes difficultés sociales à la formation des moins qualifiés, en passant par une palette chaque année renforcée de prestations, d'opérateurs et de contrats spécifiques. La sphère de l'insertion rassemble désormais une série de dispositifs qui se sont accumulés sans que la logique de l'édifice ne soit jamais clarifiée. Entre indemnisation, compensation, assistance et intégration, l'insertion est à la fois méthode et objectif des interventions de lutte contre l'exclusion. Employé depuis longtemps dans le domaine de l'accès des jeunes à la vie active, utilisé par différentes mesures concernant les personnes handicapées ou marginalisées, le sens de ce vocable, consacré en 1988 par la création du RMI, s'est déplacé pour désigner

⁹. A ce sujet, v. par exemple, J. Damon, *L'exclusion*, PUF, 2008.

¹⁰. V. par exemple, coll., *L'insertion par l'activité économique. Des expériences, des pratiques, des acteurs*, Syros, 1993 ; *L'insertion au service de l'emploi, Alternatives économiques*, 2007 ; et les témoignages réunis dans H. Seingier, A. Choteau *Secondes chances. Histoires vécues de l'insertion par le travail*, Au diable vauvert, 2008. V. également et régulièrement *La lettre de l'insertion par l'activité économique* (dont le n° 149, juillet 2008, consacré au Grenelle de l'insertion), <http://www.alternatives-economiques.fr/index.php?url=liae>

¹¹. V., sur ce point, les résultats des enquêtes barométriques du CREDOC, montrant la progression, depuis 1989, d'une certaine fatigue de la compassion. V. J. Damon, G. Hatchuel, *Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse. La protection sociale en doute*, Informations sociales, n° 98, 2002, p.32.

davantage des pratiques qu'une action publique particulière, à la croisée des politiques de l'emploi, du logement, de la santé, de l'action sociale ou encore de la ville¹².

- ***Un « i » du RMI atrophie.*** La critique la plus courante du RMI porte sur l'échec du « volet insertion » ou bien sur « l'absence du i » du RMI¹³. Cette assertion est vraie et fausse à la fois. En matière d'insertion professionnelle, un grand nombre de personnes sont de fait peu concernées par les mesures mises en place pour elles. La moitié environ des allocataires du RMI a conclu un contrat d'insertion. La proportion d'allocataires du RMI qui bénéficient du service public de l'emploi est à peine supérieure à un tiers (35%) alors que l'ensemble des études et observations indiquent qu'environ les deux tiers des allocataires pourraient très valablement et très utilement s'engager dans un parcours d'insertion professionnelle. Il convient cependant de rappeler qu'à l'origine du dispositif, il n'avait en aucune façon été envisagé qu'il puisse concerner plus d'un million d'allocataires.
- ***Des contrats aidés à l'efficacité aujourd'hui limitée.*** Le système des contrats aidés –un des outils majeurs de l'insertion professionnelle – montre ses limites. Le volume de ces contrats est souvent considéré comme le reflet unique de l'effort public en faveur de l'insertion. Aujourd'hui, ce principal outil actif de l'État (1,5 milliard d'euros en 2008) en matière d'insertion est sujet à critiques. Les contrats aidés dans le secteur marchand suscitent un très fort effet d'aubaine. Dans la plupart des cas en effet, l'embauche aurait eu lieu même sans subvention de l'emploi, celle-ci ne permettant que d'orienter l'embauche vers un public prioritaire et de modifier l'ordre de la file d'attente. Par ailleurs, la limitation de leur durée conduit à ce que la fin du contrat ne coïncide que rarement avec l'assouvissement des besoins du bénéficiaire. La complexité du système qui s'est progressivement constitué aboutit à des cloisonnements, très critiqués, en fonction des publics. Au final, les contrats aidés, gouvernés par la quantité plus que la qualité, servent d'ajustement conjoncturel aux politiques de lutte contre le chômage¹⁴.
- ***Les difficultés de développement de l'insertion par l'activité économique¹⁵.*** Au cours des quinze dernières années, le nombre d'emplois dans le secteur spécialisé de l'insertion par l'activité économique a très peu augmenté. Le nombre d'entreprises a certes légèrement crû, mais il reste faible. L'évolution du secteur est limitée par le nombre de postes d'insertion créés et par l'instabilité du financement des missions d'accompagnement social et professionnel¹⁶. Le secteur en ressort budgétairement contingenté. Si l'insertion par l'activité économique reste tributaire du financement des postes d'insertion ou des contrats aidés, elle ne se développera jamais bien au-delà de son niveau actuel. Sur le plan de ses performances, ce secteur n'est pas évalué de manière systématique et consensuelle. Alors que les opérateurs de l'insertion par l'activité économique le présentent comme un secteur au bilan économique positif pour les finances publiques, il est encore considéré comme un coût budgétaire et son développement comme un surcroît de dépenses publiques. Si l'insertion par l'activité économique n'évolue

¹². Pour un plan d'ensemble et une description détaillée des dispositifs, v. M. Borgetto, R. Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociales. Sur l'instabilité de la matière, v. J. Bichot, Insertion professionnelle des jeunes : la valse des mesures, Droit Social, 1987, p. 755.

¹³. Cette critique, qui est un des fondements de la création du RSA, était également, cinq ans plus tôt, à la base du lancement du RMA. V. J. Damon, F. Marinacce, Le RMA : genèse, contenu et enjeux », RDSS, 2004, p. 30. V. aussi les développements contenus dans M. Lelièvre et E. Nauze-Fichet (dir.), RMI, l'état des lieux : 1988-2008, La Découverte, 2008.

¹⁴. Sur les contrats aidés, v. le dossier Les contrats aidés, RDSS, 2006, p. 593. V. pour l'actualité, Le devenir des salariés sortis de contrat aidé du plan de cohésion sociale en 2006, Premières synthèses (DARES), n° 35-1, 2008.

¹⁵. Sur la matière de l'insertion par l'activité économique (dite « IAE »), v. le site du Conseil national de l'insertion par l'activité économique www.cniae.gouv.fr ainsi que la Lettre de l'insertion par l'activité économique publiée par Alternatives économiques.

¹⁶. Pour évaluer la pertinence d'une distinction entre accompagnement social et accompagnement professionnel, v. F. Petit, Le droit à l'accompagnement, Droit social, 2008, p.413.

pas vers un autre modèle économique, elle ne se développera guère au-delà de son niveau actuel.

- ***L'absence patente de pilotage des politiques.*** Tous les échelons administratifs sont concernés par l'insertion¹⁷ : les niveaux communautaire, national, régional, départemental, intercommunal et communal. Un parcours d'insertion fait intervenir de multiples organismes. Si l'Etat et les départements sont les deux niveaux les plus directement impliqués, leur action n'est pas toujours coordonnée et dépend de l'implication des autres acteurs, qui détiennent une partie des leviers (entre autres la région pour la formation, les communes pour une partie de l'accompagnement). Les instances de coordination sont nombreuses, mais coordonner n'est pas piloter. Certains publics sont sous la responsabilité d'une collectivité bien identifiée, comme les allocataires du RMI, avec des politiques d'accompagnement définies à leur égard. D'autres sont sous la responsabilité de l'Etat, comme les allocataires de l'API, sans réelle politique d'insertion en leur faveur. Certains publics ne relèvent pas d'une responsabilité claire : les jeunes par exemple peuvent être considérés comme relevant de la responsabilité « partagée » entre l'Etat, les régions et les communes. Cette absence de pilotage conduit à des trous dans le dispositif, des doublons, des lenteurs, des déperditions et dispersions d'énergie ainsi qu'à une effroyable complexité, source de perplexité et d'inefficience, tant pour les acteurs de l'insertion que pour les publics eux-mêmes.

Ces constats d'insuffisances, d'interrogations et d'inefficiences imposent de réformer en profondeur ce qui est en place, en posant les fondements d'une nouvelle stratégie pour l'insertion. Dix « convictions » ont été proposées en fondements du Grenelle de l'insertion.

1. ***On ne peut accepter que le chômage baisse, sans que l'exclusion ne recule.*** Même si le nombre d'allocataires du RMI tend à diminuer, la part de la population française en situation de pauvreté demeure stable¹⁸. Des catégories très larges de la population restent soit à l'extérieur du monde du travail, soit en lisière, soit encore en situation de précarité ou de pauvreté à l'intérieur même du monde du travail.
2. ***L'insertion n'est pas un coût, c'est un investissement.*** Le secteur de l'insertion n'est pas une dépense passive. C'est un investissement rentable et durable pour tout le monde¹⁹. L'affirmer ne suffit pas à le démontrer, car l'insertion reste considérée comme une économie pour les uns mais comme un coût pour les autres. Il est néanmoins évident que toute personne ramenée dans le monde du travail, sur un emploi « normal », réduit les charges et rapporte à la collectivité. L'insertion, bien conduite et économe des deniers publics, contribue incontestablement à la croissance économique et à la cohésion sociale.
3. ***Le travail reste le premier instrument pour faire reculer l'exclusion.*** L'activité professionnelle, le cas échéant adaptée, aménagée, accompagnée, encadrée - mais une activité professionnelle quand même - est un pilier de la réalisation personnelle de chacun²⁰. Le travail n'est pas nécessairement la solution à tous les problèmes, mais l'absence d'activité

¹⁷. Sur les difficultés et les transformations de la gouvernance ou du pilotage du social en général, V. M. Borgetto, M. Chauvière (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008.

¹⁸. V. S. Cazain I. Mirouse, M. Hennion, E. Nauze-Fichet, Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2008, Etudes et Résultats, n° 657, 2008 ; L. Goutard, J. Pujol, Les niveaux de vie en 2006, INSEE Première, n° 1203, 2008. Pour une discussion des définitions et des tendances, v. J. Damon, Les travailleurs pauvres en France. De la pauvreté active à la solidarité active ?, Futuribles, n° 333, 2007, p. 5.

¹⁹. Une telle idée s'inscrit dans le courant de pensée dit de l'« investissement social ». V. G. Esping-Andersen, *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, 2002) ; A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (dir.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, 2006 ; G. Esping-Andersen, B. Palier, *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Seuil, 2008.

²⁰. Cette « conviction » se trouve également au cœur du « rapport Hirsch ». V. M. Hirsch, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La Documentation française, 2005 ; J. Damon, *Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux*, RDSS, 2005, p. 610

professionnelle peut entraîner toute une série d'autres difficultés (logement, santé, dégradation de la vie sociale, etc.). Le retour à l'emploi pour tous doit donc constituer l'objectif essentiel des politiques et dispositifs d'insertion. Derrière l'idée fondatrice, énoncée régulièrement, de « réconcilier l'économique et le social », il faut voir la volonté de mieux articuler les politiques sociales avec les politiques d'emploi.

4. ***L'insertion n'est pas une mécanique parfaite.*** L'insertion, c'est avant tout un parcours individuel, qui ne peut être formaté de manière uniforme, avec des trajectoires parfaitement délimitées et des outils ajustés au plus grand nombre. L'insertion appelle certes de la rationalisation, mais elle nécessite toujours du temps, des tâtonnements, et parfois du recommencement et de l'obstination²¹.
5. ***La distinction entre « employables » et « inemployables » ne peut fonder l'insertion.*** Tout le monde a une utilité et a vocation à occuper une place dans la société, qui peuvent être mises en valeur par une activité. Le constat d'inemployabilité totale ne peut être établi irrémédiablement pour personne²². Dès lors, l'idée de quotas d'insertion, sur le modèle de ce qui a été mis en place pour les personnes handicapées, doit être rejetée.
6. ***La territorialisation des politiques d'insertion doit se poursuivre en se clarifiant***²³. C'est à l'échelle des bassins d'emploi que les politiques d'insertion sont véritablement efficaces, socialement et économiquement. C'est à l'échelle des régions et des départements que la programmation des moyens et des politiques peut s'effectuer, en lien avec tous les opérateurs et autres financeurs. Des réformes d'ampleur doivent assurer une gouvernance claire et efficace de l'insertion.
7. ***L'accès de tous au service public de l'emploi doit être facilité.*** Ce que l'on désigne par politique d'insertion doit être rapproché, autant que faire se peut, des politiques génériques et universelles concernant actuellement ou potentiellement toute la population²⁴. Plus particulièrement, dans un contexte de profonde réforme du service public de l'emploi, l'ensemble des publics en insertion doit pouvoir avoir accès aux outils et à l'offre proposés à l'ensemble de la population en matière de politique de l'emploi.
8. ***Le contexte du marché de l'emploi devient favorable à l'insertion***²⁵. Tout d'abord, il existe un important gisement d'offres d'emplois mal ou non satisfaites. Ensuite, les évolutions démographiques vont placer les entreprises, de façon croissante, en position de demandeurs sur le marché du travail. La loyauté et la continuité de la relation vont devenir, à côté de la compétence, un enjeu majeur de la gestion des ressources humaines²⁶. L'engagement des entreprises dans la responsabilité sociale devient un critère de choix pour les jeunes, davantage engagés dans des actions de solidarité. C'est une situation radicalement nouvelle pour les entreprises, qui sont appelées à se soucier toujours davantage de leur environnement. Ce retournement n'est en rien le seul fondement possible d'un développement des politiques

²¹. Cette « conviction » sur le caractère nécessairement bricolé d'un parcours d'insertion ne peut qu'être exprimée en conscience des difficultés labyrinthiques attachées aux dispositifs eux-mêmes. V. • C. Nicole-Drancourt, *Le labyrinthe de l'insertion*, La Documentation française, 1991.

²². A ce sujet, tout de même âprement controversé, v. S. Ebersold, *La naissance de l'inemployable*, PU Rennes, 2001.

²³. Sur les liens entre territoires et insertion, v. Coll., *Le RMI à l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société*, Syros, 1991 ; Coll., *Ces territoires qui façonnent l'insertion*, La Documentation française, 2004.

²⁴. La tendance inverse a longtemps prévalu. V., dans une perspective critique, C. Daniel, *L'indemnisation des chômeurs : de la réduction des droits à une protection sociale éclatée*, *Droit Social*, 1999, p. 1065

²⁵. Cette affirmation appelle tout de même de la nuance. Dans le cadre du Grenelle il a longtemps été aussi question de la qualité de l'emploi et de la responsabilité de l'Etat dans la création de statuts paupérisants. Sur ce sacrifice de la qualité par rapport à la quantité, v. D. Clerc, *La France des travailleurs pauvres*, Grasset, 2008.

²⁶. Pour une perspective générale, v. R. Sennet, *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, W. W. Norton, 1998.

d'insertion. Celles-ci, ancrées dans les politiques de lutte contre les exclusions et l'objectifs d'accès aux droits fondamentaux, relèvent d'un impératif de respect des droits, quelle que soit la situation économique ou démographique.

9. ***L'insertion peut devenir un atout économique.*** L'insertion est envisagée depuis une trentaine d'années comme une manière particulière d'atténuer les chocs du chômage. Territorialement, les dispositifs ont montré leurs capacités d'innovation et d'adaptation. Globalement, avec les transformations du marché de l'emploi et les mutations démographiques en cours, l'insertion peut devenir une voie de recrutement et de formation, et non plus seulement un service d'aide sociale pour les chômeurs non indemnisés. Si l'insertion ne se réforme pas et si on ne permet pas à ce secteur de s'étendre et se simplifier, on continuera à voir vivre cet étrange paradoxe qui fait coexister besoins massifs de main-d'œuvre et inactivité de masse, même chez les moins qualifiés²⁷.
10. ***L'insertion doit entrer dans l'ère de la performance et de l'évaluation.*** L'insertion peut être considérée comme un véritable investissement public, au même titre que l'éducation. Il convient donc de soumettre les dispositifs à évaluation et d'en choisir les formes les plus efficaces. L'évaluation est d'abord celle des dispositifs par les usagers. C'est aussi, plus globalement, celle des résultats atteints et des performances réalisées par les différents acteurs, opérateurs, financeurs et vecteurs de l'insertion. Plus largement, le recours aux outils modernes de l'action publique (évaluation, contractualisation, responsabilisation, expérimentation) doit accompagner, pour les politiques d'insertion, le passage d'une régulation administrative à une régulation contractuelle. Le changement consiste à passer de règles administratives et de critères très contraignants à une régulation contractuelle, dans laquelle les moyens budgétaires sont définis de manière plus globale, aux échelles territoriales, autour d'objectifs de résultat et de priorités²⁸.

Encadré – Les orientations et prescriptions du Grenelle de l'insertion

La stratégie de réforme proposée au terme des travaux du Grenelle de l'insertion tient en quatre orientations, contenant dix chapitres de propositions.

Première orientation. Recomposer les politiques autour de leurs bénéficiaires

- Renforcer le rôle et la représentation des usagers
- Assurer un accompagnement global pour chaque personne

Deuxième orientation. Simplifier et décloisonner

- Décloisonner l'insertion
- Clarifier et réorganiser la gouvernance
- Simplifier les contrats aidés et développer le contrat de professionnalisation
- Adapter et unifier les cadres de l'insertion par l'activité économique

Troisième orientation. Prévenir par la formation et par la valorisation de l'activité

- Prévenir l'exclusion des jeunes et mieux accompagner leur entrée dans le travail
- Mieux cibler la formation professionnelle

Quatrième orientation. Impliquer davantage les employeurs privés et publics

- Inciter les entreprises à participer davantage à l'effort d'insertion
- Rendre le secteur public exemplaire

--- FIN DE L'ENCADRE ---

²⁷. V. M. Hirsch, L'introuvable politique de lutte contre la pauvreté, Droit social, 2007, pp. 131.

²⁸. Il y a là expression d'un souhait de pleine intégration du secteur de l'insertion dans la logique de la LOLF.