

**POUR UN CONTRAT D'ACCOMPAGNEMENT  
GENERALISE**

**CONTRAT DE TRAVAIL ACCOMPAGNE  
OU  
CONTRAT DE CREATION ACCOMPAGNE**

**RAPPORT DE MISSION AUPRES DE FRANCOIS FILLON  
MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE  
DE  
BERNARD SEILLIER SENATEUR DE L'AVEYRON  
A  
JEAN-PIERRE RAFFARIN PREMIER MINISTRE**

**RAPPORT ETABLI AVEC GAUTIER MAIGNE  
INSPECTEUR A L'INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES**

**JUILLET 2003**

## SOMMAIRE

LETTRE DE MISSION.....	4
Précisions sur le champ de l'étude.....	6
<b>1 LA POLITIQUE D'INSERTION, PILIER DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE .....</b>	<b>7</b>
1.1 Les invariants de l'insertion.....	7
1.2 L'insertion, clef de la cohésion sociale et souci de tous les gouvernements.....	8
1.3 La cohésion sociale est une exigence de justice, soumise à controverse.....	10
1.4 Compatibilité entre politique d'insertion et économie de marché. ....	11
1.5 La stimulation de la vitalité économique et sociale doit être un objectif de la politique d'insertion.....	11
1.6 Corriger sans affaiblir la croissance.....	12
1.7 Corriger en renforçant le dynamisme même. ....	13
1.8 Une réforme nécessaire pour personnaliser les contrats et améliorer l'efficacité de la politique d'insertion.....	15
<b>2 ORIENTATIONS POUR UNE POLITIQUE D'INSERTION DES PERSONNES LES PLUS EN DIFFICULTE.....</b>	<b>16</b>
2.1 Construire avec chaque bénéficiaire un parcours d'insertion individualisé avec pour objectif l'accès ou le retour à l'emploi ordinaire.....	16
2.2 Offrir à tout bénéficiaire un accompagnement social et professionnel personnalisé .....	17
2.3 Permettre l'accès de chacun à la qualification et à la formation. ....	18
2.4 Assurer la coordination locale des politiques d'insertion professionnelle et de l'emploi.....	19
2.5 Promouvoir l'incitation à l'initiative économique.....	20
<b>3 DES OUTILS RENOVES AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'INSERTION .....</b>	<b>21</b>
3.1 La place de l'accompagnement dans les dispositifs existants .....	21
3.1.1 Le secteur non marchand : un accompagnement encore insuffisant .....	21
3.1.1.1 Les contrats aidés .....	21
3.1.1.2 La place des « chantiers d'insertion » dans l'insertion des personnes les plus en difficulté	23
3.1.2 Le secteur marchand : des dispositifs d'accompagnement efficaces mais à conforter.....	24
3.1.2.1 Le rôle central de l'insertion par l'activité économique .....	24
3.1.2.2 Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification : un dispositif innovant mais méconnu.....	26
3.1.2.3 L'accompagnement dans l'entreprise ordinaire reste insuffisamment développé .....	28
3.2 Intégrer la logique d'accompagnement dans l'ensemble des dispositifs .....	29
3.2.1 Un contrat unique d'accompagnement renforcé dans le secteur non marchand.....	30

3.2.1.1	Les principes d'un contrat unique d'accompagnement renforcé .....	31
3.2.1.2	L'articulation du contrat unique avec les autres contrats.....	33
3.2.2	Une aide à l'accompagnement pour les chantiers d'insertion .....	34
3.2.3	Renforcer le rôle de l'insertion par l'activité économique .....	35
3.2.4	Encourager le développement des GEIQ .....	37
3.2.5	Développer l'accompagnement au sein des entreprises ordinaires .....	37
<b>3.3</b>	<b>Organiser l'accompagnement de l'initiative économique.....</b>	<b>39</b>
3.3.1	Le chèque d'accompagnement personnalisé. ....	39
3.3.2	L'Association pour le Développement de l'Initiative Economique (A.D.I.E.) .....	39
3.3.3	Le Centre National de l'Entrepreneuriat (C.N.E.).....	40
3.3.4	Un nouvel horizon humain pour les seniors .....	40
<b>4</b>	<b>REUSSIR UNE SOCIETE PERFORMANTE PARCE QUE FINALISEE PAR SA COHESION. 41</b>	
<b>4.1</b>	<b>L'accompagnement, expression privilégiée de la cohésion sociale.....</b>	<b>41</b>
4.1.1	le contrat de travail accompagné (CTA). ....	41
4.1.1.1	Le contrat de travail à accompagnement renforcé (CTAR). ....	41
4.1.1.2	le contrat de création accompagné (CCA).....	41
<b>4.2</b>	<b>L'Etat garant de la cohésion sociale, doit encourager les processus d'accompagnement.....</b>	<b>42</b>
	<b>ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES. ....</b>	<b>44</b>
	<b>ANNEXE 2 COLLOQUES ET RENCONTRES DE TRAVAIL .....</b>	<b>54</b>
	<b>ANNEXE 3 BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE .....</b>	<b>56</b>

*Le Premier Ministre*

Paris, le 24 FEV. 2003

272/03/SG

Monsieur le Sénateur,

L'insertion des personnes les plus en difficulté est l'une des priorités de l'action du Gouvernement. Afin d'améliorer le dispositif actuel, je souhaite engager une réforme globale des contrats aidés.

Dans cette perspective, il conviendrait que soient étudiées les perspectives d'adaptation de deux catégories d'instruments.

D'une part, l'insertion des bénéficiaires des minima sociaux, et notamment du revenu minimum d'insertion (RMI), doit être améliorée. Un grand nombre d'entre eux reste durablement à l'écart de l'emploi, en particulier parce que l'offre locale d'insertion professionnelle est insuffisante et que les mécanismes d'accompagnement ne donnent pas satisfaction : un bénéficiaire du RMI sur deux ne signe pas de contrat d'insertion et le taux d'accès à l'emploi ne s'est pas amélioré de façon significative depuis la création en 1989 de cette prestation.

C'est pourquoi je souhaite que soient étudiés les moyens d'offrir à chaque bénéficiaire la possibilité d'accéder à un emploi marchand ou non marchand. Il conviendrait de veiller à ce que les invitations suffisantes à l'embauche existent, tant du côté de l'employeur que du bénéficiaire du RMI. Dans cette perspective, vous pourrez examiner le rôle que sont susceptibles de jouer des dispositifs tels que la prime pour l'emploi ou l'intéressement.

D'autre part, les « contrats emploi solidarité » (CES) sont soumis à de nombreuses critiques. En effet, la faible durée du travail (20 heures maximum) et du contrat (3 à 12 mois), ainsi que l'utilisation conjoncturelle qui en a été faite par le passé, conduisent certains observateurs à douter de son efficacité en matière d'insertion dans l'activité professionnelle. De ce point de vue, les contrats d'emploi consolidé (CEC) donnent davantage satisfaction. Je souhaite donc qu'une réflexion d'ensemble soit engagée sur l'articulation de ces deux dispositifs. Il convient en particulier d'étudier la possibilité de rassembler ces deux dispositifs en un seul, plus modulable, qui permettrait aux responsables locaux d'adapter les contrats aux besoins des personnes et de leurs employeurs.

Je souhaite au total que le Gouvernement soit en mesure de proposer un ensemble d'instruments répondant aux besoins des personnes n'étant pas à même d'accéder à un emploi de droit commun, qui doit rester l'objectif de moyen terme pour toutes les personnes exclues du marché du travail.

.../...

Monsieur Bernard SEILLIER  
Sénateur de l'Aveyron  
SENAT  
Palais du Luxembourg  
15, rue de Vaugirard  
75291 - PARIS CEDEX 06 -

2.-

Je vous remercie d'avoir accepté de concourir à l'élaboration de cette réforme en examinant de manière approfondie l'ensemble des pistes de réflexion évoquées ci-dessus.

Vous serez par conséquent placé en mission, en application de l'article LO 297 du code électoral, auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Pour vous permettre de mener à bien cette mission, vous pourrez faire appel aux services de ce ministère.

Je vous serais très obligé de bien vouloir me remettre votre rapport pour la fin du mois de mai 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Pierre RAFFARIN

## Précisions sur le champ de l'étude

Dans sa lettre de mission, le Premier ministre, après avoir souligné que l'insertion des personnes les plus en difficulté était l'une des priorités du gouvernement, **« souhaite que celui-ci soit en mesure de proposer un ensemble d'instruments répondant aux besoins des personnes n'étant pas à même d'accéder à un emploi de droit commun, qui doit rester l'objectif de moyen terme pour toutes les personnes exclues du marché du travail ».**

Trois pistes sont citées :

- les moyens d'offrir à tous les bénéficiaires de minima sociaux, notamment du RMI, la possibilité d'accéder à un emploi marchand ou non marchand
- la prime pour l'emploi ou l'intéressement
- le remplacement des CES et CEC par un seul contrat plus modulable.

Sur le premier point, le projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un Revenu Minimum d'Activité, voté en première lecture au Sénat le 27 mai 2003, apporte une réponse qui demandera à être évaluée lorsqu'elle sera entrée en application.

Sur le deuxième point, ainsi que l'exposé des motifs du projet de loi précédent l'affirme lui-même avec réalisme : **« l'amélioration des mécanismes de cumul, dits d'intéressement, entre l'allocation et un revenu d'activité, restent trop complexes pour permettre aux allocataires de bénéficier d'une anticipation et d'une sécurité suffisantes ».**

La vie des bénéficiaires de minima sociaux est en effet tellement précaire que tout changement même apparemment bénéfique suscite facilement un scepticisme et une méfiance que celui qui vit dans l'aisance et la sécurité a du mal à imaginer. Les intéressés ont une perception vécue de l'intérieur de leur condition d'existence qui les incite au réalisme et à la prudence, et qui échappe à la rationalité des conceptions abstraites des mécanismes d'intéressement. Certes le différentiel entre niveau de RMI et niveau du SMIC par exemple est aujourd'hui un stimulant d'activité salariée, mais c'est la globalité de la situation appréciée au cas par cas qui est significative de l'avantage procuré par un état plutôt que par un autre. C'est le coût global du changement d'existence qui compte : repas, logement, habillement, déplacement et toutes les modifications induites dans les conditions de vie par un éventuel changement de statut, plus que le seul différentiel de rémunération. Des facteurs qualitatifs d'environnement humain, de qualité de la relation sociale interviennent également. Le bilan avantages et inconvénients d'une évolution de rémunération est moins simple au total qu'il n'y paraît, et reste d'une évaluation difficile à faire a priori. Certaines expériences malencontreuses sont venues parfois refroidir l'ardeur de ceux qui avaient tenté l'aventure. D'autant plus, et c'est

sûrement une limite rédhibitoire de la voie de l'intéressement qu'elle dispose d'une latitude de paramétrage très limitée par la situation des titulaires de contrats de travail faiblement rémunérés.

Qu'il soit permis enfin d'évoquer une autre limite de cette stratégie fondée sur la seule axiomatique de l'intérêt personnel comme régulateur du comportement. Elle postule une parfaite régularité civique et morale des individus sans en avoir vérifié préalablement ni la réalité ni le bien fondé. Or un tel postulat est loin d'être assuré au sein d'une société qui précisément confère à l'intérêt financier un règne si puissant sur les mobiles du comportement. Car au nom de quoi avec ce seul guide, les propositions des marchés clandestins et des activités illicites ne seraient elles pas plus stimulantes que les différentiels de rémunération offerts par les régimes légaux de l'intéressement ?

Cela dit, il reste impératif que les rémunérations du travail soient supérieures au montant des minima sociaux.

Quant à la prime pour l'emploi, les évaluations sont également incertaines faute d'étude solide accessible à ce jour, à ma connaissance.

Pour toutes ces raisons, l'intéressement et la prime pour l'emploi ne feront pas l'objet de propositions dans ce rapport.

Reste donc l'importante voie des contrats aidés et singulièrement des contrats emploi solidarité et des contrats emploi consolidés, sachant que l'accès à un emploi de droit commun est le critère déterminant de l'insertion, et demeure donc la perspective à moyen terme, c'est à dire en fait au terme du contrat aidé.

De nombreuses études montrent leur intérêt. Ils constituent bien l'outil de base de l'insertion dans le secteur non marchand.

Mais la réflexion sur l'insertion à partir de la pratique de ces contrats conduira à un élargissement de la perspective sur l'accompagnement.

## **1 LA POLITIQUE D'INSERTION, PILIER DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE**

L'insertion n'est pas seulement un problème technique, mais avant tout un problème humain complexe : celui du lien social dans toutes ses dimensions, donc au fondement de la vie politique.

Dans le cadre de ce rapport, seule l'insertion dans une activité économique rémunératrice est étudiée. On n'insistera donc pas sur les autres dimensions de la politique qui sont en jeu : éducation, culture, logement et habitat, santé, transport...etc.

On ne saurait toutefois passer sous silence l'importance de l'éducation primaire et de la formation professionnelle initiale pour une insertion réussie tout au long de la vie. L'efficacité de toutes les politiques d'insertion à destination des adultes en dépend largement.

### **1.1 Les invariants de l'insertion.**

La voie de l'apprentissage, pour ne pas dire du compagnonnage est une référence dont on redécouvre l'importance.

Deux fondamentaux incontournables la constituent en effet : une formation professionnelle théorique et pratique rigoureuse et la transmission par la relation

personnelle de maître à apprenti d'une éthique du travail culminant dans le chef d'œuvre, exigeant maîtrise morale de soi, maîtrise intellectuelle du métier et maîtrise manuelle de la matière. Cette voie de référence est aussi une référence structurante pour la problématique de l'insertion en général. On en acquiert une conviction de plus en plus assurée aujourd'hui en constatant que le succès de l'insertion ne s'obtient pas du fait de la seule mise en jeu juridique d'une mesure et d'un instrument mais bien grâce à un processus complet d'apprentissage développé au sein d'une relation humaine authentique. La combinaison d'une dimension morale fondée sur les valeurs d'honnêteté, de travail et de générosité et d'une dimension de compétence professionnelle fondée sur la réussite d'un projet personnel, ne peut se forger qu'au sein d'un accompagnement personnalisé. La réalité de plus en plus mouvante de la vie économique et sociale fera de la problématique de l'insertion non seulement une problématique permanente, mais aussi une démarche de référence. Nous ne sommes plus seulement en face de l'obligation de formation continue mais en face de celle de l'insertion permanente. L'amélioration du dispositif en vigueur appellera donc celle du processus au cœur duquel la formation personnelle et la pratique des acteurs partenaires seront prépondérants, et pas simplement celle des mesures et de leur paramétrage.

## **1.2 L'insertion, clef de la cohésion sociale et souci de tous les gouvernements**

Tous les pays de l'Union européenne se sont attaqués à ce problème inséparable du processus de la croissance et du développement. La France n'est pas en retard bien au contraire.

Au-delà de l'Europe, le Québec réputé pour ses pratiques sociales et son souci de cohésion, vient en cette année 2003, d'adopter une loi largement inspirée de la loi française de 1998.

La réflexion et la pratique de la lutte contre l'exclusion se sont en effet intensifiées en France ces dernières années.

En 1974, René Lenoir Directeur de l'Action Sociale puis Secrétaire d'Etat à l'action sociale sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et le gouvernement de Jacques Chirac, publie son livre « Les Exclus » et fait voter, les célèbres lois de 1975 sur les handicapés et sur les institutions sociales et médico-sociales.

Il faut mentionner ici le rôle éminent joué par le Conseil Economique et Social. Ses nombreux rapports et avis dont les plus célèbres furent incontestablement ceux de Joseph Wresinski en 1987 et de Geneviève de Gaulle Anthonioz en 1995 inspirèrent largement les évolutions législatives dans ce domaine.

En 1988 en effet, sous la présidence de François Mitterrand, Michel Rocard fit voter la loi créant le Revenu Minimum d'Insertion.

En 1995 une impulsion essentielle fut donnée sous la présidence de Jacques Chirac. Le Premier ministre Alain Juppé fit préparer une loi de renforcement de la cohésion sociale que Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli entreprirent de faire adopter par le parlement en 1996. Les débats interrompus quelques mois en 1997, reprurent toujours sous la présidence de Jacques Chirac mais avec Lionel Jospin comme Premier ministre et Martine Aubry comme ministre. La loi fut alors

présentée de manière inversée sous la forme de la lutte contre l'exclusion et fut promulguée au Journal Officiel le 28 juillet 1998. Cette inversion sémantique, dans un souci compréhensible de stigmatisation des facteurs d'exclusion devra retenir l'attention, car elle induit une démarche qui n'est pas sans conséquence. Chacun sait en effet qu'on ne lutte efficacement contre un mal qu'en établissant un bien.

Il faudra le plus tôt possible retrouver une sémantique et une symbolique positive pour les politiques menées en ces domaines. Le terme d'insertion n'est que partiellement satisfaisant car il suggère l'idée d'implantation d'un corps étranger au sein d'un tout organisé sans lui. Or la réalité est tout autre. Il faut rendre compte d'une double privation, celle de la partie qui a besoin du tout pour s'accomplir et celle du tout à qui la partie fait défaut pour atteindre sa plénitude.

L'approche législative s'est toutefois heureusement voulue complète, abordant toutes les causes possibles de décrochage de la vie sociale courante : accès au droit, à la santé, au logement, lutte contre l'illettrisme, accès à la culture, traitement du surendettement, lutte contre le chômage...etc.... Sur ce dernier point notamment, toutes les expériences développées et accumulées depuis les années 1980, en particulier la voie de l'insertion par l'activité économique furent consacrées par la législation.

S'il fallait caractériser les grandes leçons de la pratique du retour à l'emploi, on devrait souligner, d'abord la recherche d'une procédure la moins particulière possible, pour ne pas renforcer la démarche d'exclusion. Le plus possible de législation commune et autant de législation spécifique que nécessaire. Tel est bien l'équilibre à tenir. Le principe directeur de la grande loi de 1998 fut en effet celui de l'accès de tous aux droits de tous. Elle fait aussi une obligation nationale de la lutte contre l'exclusion. Mais aujourd'hui les déclarations solennelles ont montré leurs limites pour enrayer les processus d'exclusion.

La France donc, à travers ses gouvernements successifs cultiva et enrichit un savoir-faire pour le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre les situations d'exclusion qui doit aujourd'hui franchir une marche de plus dans la cohérence et la synthèse. Le moment est venu de renforcer la cohérence économique et sociale des mesures, pour éviter de s'enfermer dans des procédures dérogatoires ou exceptionnelles risquant d'entretenir la démarche d'exclusion derrière des processus bien orientés, mais débouchant difficilement faute d'une articulation suffisamment forte sur la création de valeur ajoutée. Les pratiques développées par le secteur de l'insertion par l'activité économique constituent une référence désormais incontournables, même si elles ne peuvent pas prétendre traiter à elles seules toutes les causes d'exclusion.

Telle est bien la perspective de ce rapport, au moment même où la création d'un contrat de revenu minimum d'activité vient enrichir la panoplie des contrats aidés spécifiquement tournés vers une mobilisation pour l'emploi de droit commun.

Le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, sous le deuxième mandat présidentiel de Jacques Chirac, François Fillon étant ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, et Dominique Versini Secrétaire d'Etat à la lutte contre l'exclusion a donc raison de faire de l'insertion des personnes les plus en difficulté l'une des priorités de son action, ainsi que l'affirme la lettre de mission du Premier Ministre.

C'est un thème inlassablement rappelé par Jacques Chirac pour mobiliser les Français autour du dialogue social, pour renforcer la cohésion sociale et résorber la fracture sociale. C'est un objectif politique majeur.

### **1.3 La cohésion sociale est une exigence de justice, soumise à controverse.**

C'est un devoir de justice d'abord dans une société dont les principes humanistes ne peuvent pas s'accommoder d'un état social gravement inégalitaire. Mais cela même n'est pas simple car qui dit justice dit équilibre des plateaux de la balance entre les efforts des uns et ceux des autres. Autrement dit, il faut rechercher l'optimum entre les exigences contradictoires de la justice commutative et de la justice distributive. A chacun selon ses besoins et à chacun selon ses efforts. La compatibilité des deux exigences n'a jamais été chose aisée. Aujourd'hui moins que jamais. A la traditionnelle nécessité de contrarier l'exploitation des faibles par les forts, s'ajoute en effet aujourd'hui avec le haut niveau de protection sociale atteint, un risque nouveau difficile à mesurer : celui de l'abus d'usage des institutions de solidarité sociale. Il est selon les données disponibles très largement surestimé. Mais, même marginal, il est suffisamment réel pour alimenter des fantasmes et menacer de provoquer par choc en retour un affaiblissement du devoir de satisfaire la justice corrective au profit exclusif de la justice commutative, celle même des lois du marché qui développent l'exclusion quand elles jouent sans correctif. Cette controverse sur la justice sociale serait certes moins vive dans un contexte de plein emploi et d'abondance. Tel n'est hélas, pas le cas.

L'autorégulation du marché du travail se réalise donc inéluctablement par l'exclusion si l'offre d'emplois est insuffisante. Toute politique d'insertion ne peut donc que conduire à s'interroger sur la création possible d'activités nouvelles.

Les contrats aidés « emplois jeunes » ont pu avoir cette ambition. Mais ce fut au prix d'un accroissement des charges des collectivités locales momentanément subventionnées, mais confrontées ensuite à un dilemme douloureux : licencier ou pérenniser en augmentant les impôts locaux. La démarrage avait été facilité au sein du secteur non marchand où le calcul économique n'est pas un critère prépondérant des choix et où la notion d'utilité sociale connaît une appréciation facilement élargie.

L'initiative de l'actuel gouvernement créant les contrats jeunes en entreprises s'interdit cette facilité en imposant des contrats à durée indéterminée dans le secteur marchand. Leur succès : 80 000 contrats signés en un an est encourageant. Le contrat CIVIS va apporter également sa contribution à cette pression sur la création d'emplois. Mais dans la mesure où la problématique de ce rapport est bien celle d'améliorer globalement l'efficacité des contrats aidés, la question de la compatibilité d'une économie de marché qui fonctionne selon le principe de la sélection et de la spécialisation avec la logique contradictoire de l'insertion des personnes écartées de l'emploi, par l'usage de contrats dérogatoires aux lois du marché du travail est inévitable. L'idéal en effet serait bien d'arriver à favoriser l'émergence de nouveaux emplois par une stimulation la moins artificielle possible et autorisant une programmation maîtrisée en termes de fiances publiques.

#### **1.4 Compatibilité entre politique d'insertion et économie de marché.**

Il n'y a que trois pistes prometteuses pour réussir l'insertion :

- qualifier des personnes dans des emplois déjà offerts sur le marché mais non pourvus
- former des personnes pour des emplois encore virtuels faute de personnel qualifié disponible
- favoriser l'initiative créatrice des personnes porteuses de projet personnel

Sur la première piste, les personnes éloignées de l'emploi plus ou moins durablement entrent en compétition directe avec tous les autres demandeurs d'emploi. Elle n'est pas pour autant fermée. Le succès des entreprises d'insertion le prouve tous les jours.

La deuxième piste est encore plus largement ouverte. Le secteur en pleine expansion des services à la personne est là pour l'illustrer.

Quant à la troisième piste, elle est encore pratiquement inexplorée et devrait s'avérer très prometteuse.

On doit évidemment poser comme postulat que toute personne, aussi éloignée de l'emploi soit-elle, et aussi affaiblie soit-elle, même par des problèmes de santé, doit pouvoir participer activement à la vie économique et sociale. Le résultat de toutes les institutions publiques et privées oeuvrant pour cela, apporte la preuve incontestable de la ressource de chaque personne dès lors qu'elle retrouve la confiance en elle pour réaliser un projet personnel.

Celui qui a vu ne serait-ce qu'une fois la résurrection d'une personne parce qu'elle a retrouvé la confiance en elle, la chaleur de l'amitié à la fois exigeante et respectueuse de son mystère personnel, et la puissance de la volonté fixée sur un projet à réaliser, ne peut que porter un autre regard sur le mystère de la société et des personnes. Il ne peut que refuser la tentation de gonfler le secteur des CAT et des ateliers protégés avec des personnes certes durablement écartées de l'emploi, mais qui n'ont pas à peser sur le besoin de places pour ceux qui en ont réellement besoin. Ce serait humainement inadmissible et économiquement impraticable. C'est à cette œuvre de solidarité et de fraternité que doivent contribuer notre législation et les initiatives publiques et privées coordonnées et éclairées d'ores et déjà par l'expérience du succès.

#### **1.5 La stimulation de la vitalité économique et sociale doit être un objectif de la politique d'insertion.**

Le propre de la société technologique est bien d'être sélective. La recherche du zéro défaut, de l'excellence et la course à la perfection sont ses axiomes. Il en résulte des problèmes bien connus d'élimination ou de recyclage des déchets.

Mais s'agissant des humains la problématique ne peut être que celle de la correction et de l'amendement du processus, et jamais celle du rejet et de l'exclusion délibérée et acceptée, à défaut d'une alternative complète au système de production. La possibilité d'un autre système économique plus accommodant pour l'homme, soit pour ses insuffisantes performances eu égard aux normes de

productivité, soit pour ses choix différents en termes d'éthique de vie n'est pas collectivement opératoire. Mais hélas ces phénomènes de disqualification et d'exclusion ne sont pas des sous produits accidentels du dynamisme économique, ni la conséquence d'une faute exclusivement imputable aux intéressés, ils sont à la source même du dynamisme. Ce qui vaut pour les techniques et les produits joue aussi pour les personnes. Le moteur même des marchés modernes est l'innovation et le renouvellement des produits en accélérant leur obsolescence. Le marché du travail n'échappe pas à cette loi. Les exigences toujours plus pointues et dures en matière de compétence professionnelle appellent la formation continue et le dépassement permanent, si l'on veut échapper à une élimination implacable. Aucun pronostic fiable n'est à ce jour possible sur l'avenir de nos sociétés si difficiles. Certains considèrent que les difficultés croissantes qui se développent aux deux extrêmes avec l'exclusion des plus fragiles d'un côté et les difficultés croissantes de recrutement à l'entrée en formation des élites scientifiques de haut niveau de l'autre côté annoncent les limites de nos économies.

Ce n'est pas le lieu d'en débattre. En revanche ce qui est certain, c'est que les processus d'exclusion inhérents aux sociétés fondées sur le marché et le progrès technologique doivent être impérativement corrigés, si l'on ne veut pas provoquer une catastrophe économique et sociale. La sagesse politique en matière de régulation sociale conduit donc à une démarche volontariste indispensable en matière de lutte contre les dynamiques d'exclusion au bénéfice des dynamiques de contribution au bien commun. Cette démarche ne doit pas pénaliser la croissance. Elle peut conduire au contraire à la favoriser.

## **1.6 Corriger sans affaiblir la croissance.**

Les corrections à apporter pour favoriser l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ne doivent pas contrarier le dynamisme économique général, car elles ne feraient qu'accroître le phénomène d'exclusion. Ce serait le risque encouru chaque fois que la correction serait recherchée dans le développement d'une économie administrée dont l'utilité sociale ne serait pas assurée. Il ne s'agit pas ici de condamner indistinctement les emplois publics dans la lutte contre l'exclusion. Cette question est cruciale car contrairement à ce qui ressort parfois de thèses superficielles, une activité qui échappe au marché n'est pas automatiquement contre-productive. L'utilité sociale des services publics ne se rencontre pas seulement dans le domaine régalien. Des biens collectifs trop souvent oubliés peuvent concourir à un haut degré de perfectionnement du bien commun, et favoriser le dynamisme social. Cette perspective fut particulièrement mise en évidence par l'intérêt des Conseils départementaux d'accès au droit dont l'avenir serait en revanche rendu incertain si la nécessité de leur financement public n'était pas reconnue. Il n'agit pas pourtant de les confondre avec l'aide judiciaire. La politique d'insertion fait partie de ce bien commun dont l'oubli serait catastrophique tant au niveau de la lutte contre le chômage que que contre les phénomènes de violence. Le respect de critères de choix raisonnables et la participation aux contraintes générales de la gestion globale de la société s'impose évidemment. Mais cette soumission à la discipline notamment budgétaire ne doit pas se traduire par l'anéantissement de la politique même de lutte contre l'exclusion. Les politiques de régulation ne doivent pas être aveugles ou reposer sur des fantasmes relatifs aux personnes en situation d'exclusion ou aux structures d'accompagnement et

causer alors plus de mal que de bien.

Il faut en ce domaine plus qu'en tout autre rester fermement attaché à la justice et développer une pédagogie non démagogique de la cohésion sociale.

Il faut savoir adapter les règles de discipline budgétaire aux cas réels. Les outils et les instruments de la politique de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion doivent faire d'urgence l'objet d'une évaluation de leur sensibilité aux décisions budgétaires prises à leur égard. Les associations sans fonds de roulement, les personnes qui dépendent pour leur parcours d'insertion des contrats aidés ne peuvent pas être les victimes de mesures conjoncturelles. La rigueur ne doit pas se traduire par une injustice, mais par une exigence de réussite, par une mobilisation plus forte de toutes les énergies au service du bien commun de la société. Les mesures démobilisatrices sont dramatiques par l'encouragement qu'elles apportent à l'individualisme. A ce titre il est intéressant de citer l'exemplarité de l'association « Solidarités Nouvelles face au Chômage » qui demande à ses adhérents un engagement à la fois en temps et en financement.<sup>1</sup>Ce type d'implication devrait pouvoir bénéficier d'une prime dans le cadre d'une politique de soutien. Cette pratique d'encouragement des comportements éthiques n'est pas encore suffisamment explorée en France. Il faut penser à développer les politiques incitatives des initiatives privées en matière de lutte contre l'exclusion.

## **1.7 Corriger en renforçant le dynamisme même.**

La prévention de l'exclusion et le traitement des situations de décrochage doivent donc être intégrés dans le processus même du développement social et économique pour ne pas conduire la société vers des horizons redoutables.

C'est dans ce contexte politique, économique et social que le contrat aidé apparaît comme l'instrument naturel d'une action de correction structurelle aussi bien que conjoncturelle des logiques de marché, s'il est bien mobilisé. On a vu que la thèse qui le refuserait est impraticable à cause de ses conséquences. C'est celle du rétablissement automatique des équilibres. Elle est inenvisageable en effet car elle débouche inéluctablement sur des théories ségrégationnistes inacceptables. Ce sont celles du handicap social rédhibitoire et de l'employabilité définitive. C'est pourquoi l'usage conjoncturel et contra cyclique des contrats aidés ne mérite pas l'opprobre qui lui a parfois été adressée, dès lors que cet usage reste marginal. Il évite alors une dégradation plus grande de la situation des personnes écartées de l'emploi.

Une réforme globale des contrats aidés ne peut donc pas se limiter à leurs caractéristiques techniques, indépendamment du processus global de leur mise en œuvre.

La référence à la voie de l'apprentissage et de la formation en alternance pour prévenir l'exclusion facilite cette compréhension de l'effet décisif de l'environnement humain. Le contrat aidé diffère du minimum social pas sa finalité qui consiste bien à préparer globalement son signataire tant au niveau intellectuel que comportemental général au marché du travail. Dans une société qui forme peu les caractères et les qualités morales comme le faisaient les traditions familiales, scolaires et civiques de manière forte et relativement homogène, l'accès

---

<sup>1</sup> SNC : 2 cité Bergère 75009 Paris – site web : [www.snc.asso.fr](http://www.snc.asso.fr)

au marché du travail restera toujours sélectif sur tous ces plans.

C'est pourquoi une situation de plein emploi pourra très bien coexister demain avec une forte proportion de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Le risque d'une société duale juxtaposant le monde du travail et celui de l'exclusion, séparés par une fracture difficile à franchir doit être impérativement conjuré.

L'évolution démographique défavorable des pays européens ne peut qu'accentuer hélas cette menace.

Les contrats aidés à durée limitée constituent non seulement le seul lien entre les deux versants de la fracture, mais surtout le seul espoir d'amélioration de la situation à défaut de son impossible éradication. Ils doivent pour cela être activés dans une perspective qui peut être celle de la rééducation de toute la personnalité, non pas pour la rendre servile comme le fait l'assistanat, mais responsable, c'est-à-dire en mesure de rendre compte de tous ses actes.

Ainsi toute l'ingénierie tendant à mettre en place des passerelles entre les personnes qui à un titre ou à un autre sont en situation de décrochage et le dynamisme du marché du travail est une nécessité structurelle préventive non seulement de troubles sociaux encore plus destructeurs, mais surtout de dissolution de la société sous l'effet terriblement réducteur des logiques de marché appliquées à l'être humain comme seul lien social. L'idéal serait donc que le processus de déploiement de ces passerelles permette même d'améliorer le dynamisme économique et social lui-même car non seulement il atteindrait une première efficacité par le développement des emplois, mais ce faisant il contribuerait également à relever la qualité humaine de la société, grâce à cette emprise sur les lois du marché acquise par une pratique inspirée par la recherche de cohésion sociale. Victoire de l'humain donc sur les forces mécaniques sans âme. Or cela est possible. C'est même la thèse que prétend soutenir ce rapport.

Il entend le faire en cohérence totale avec les principes constitutionnels inscrits dans le Préambule de la Constitution de 1958 reprenant en cela celle de 1946 qui affirment la forte articulation entre un devoir et deux droits :

**« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. »**

**« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »**

## **1.8 Une réforme nécessaire pour personnaliser les contrats et améliorer l'efficacité de la politique d'insertion.**

La France est donc marquée par la construction tenace, déployée dans le temps et constamment renforcée d'une politique de cohésion sociale. Elle doit aujourd'hui faire un effort supplémentaire de synthèse pour l'intégrer véritablement dans sa politique générale, notamment dans sa politique économique quand il s'agit d'insertion.

L'insertion des personnes les plus en difficulté constitue l'une des priorités de l'action du service public de l'emploi depuis plusieurs années. Elle est notamment au cœur des objectifs du programme globalisé de lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion. Elle a vu également plusieurs de ses outils renforcés par la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Enfin, elle figure au premier rang des lignes directrices pour l'emploi approuvées par l'Union européenne et déclinées en France dans le Programme national d'action pour l'emploi.

Le dispositif actuel d'insertion des personnes les plus en difficulté reste cependant insatisfaisant, et un nombre trop important de personnes demeure aujourd'hui durablement éloigné de l'emploi. Malgré l'existence de nombreuses mesures destinées aux « publics prioritaires » de la politique de l'emploi, les dispositifs d'insertion apparaissent toujours comme très complexes, et encore trop souvent fondés, du fait de cette complexité, sur une logique de gestion de mesures plus que sur la construction de parcours individualisés d'insertion dans l'emploi.

C'est pourquoi le présent rapport a pour objectif, tout autant que de chercher à améliorer les instruments existants ou de tracer les pistes de nouveaux outils, de poser les principes de ce que devrait être, quels qu'en soient les outils, une politique d'insertion des personnes les plus en difficulté qui soit avant tout orientée par le souci d'offrir aux personnes les plus éloignées de l'emploi un véritable accompagnement dans un parcours individualisé vers l'emploi.

Les instruments de l'insertion des personnes en difficulté peuvent être utilement réformés pour améliorer leur efficacité et tirer les leçons de plusieurs années de politique de lutte contre l'exclusion et d'accès à l'emploi de ces personnes. Il apparaît que la réussite de l'insertion n'est pas en premier lieu liée aux caractéristiques des instruments, mais bien à la philosophie de l'action d'insertion, et aux méthodes mises en œuvre. Quels que soient les outils utilisés, deux éléments apparaissent indispensables à la réussite de l'action d'insertion et au retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté :

- la construction de véritables parcours d'insertion individualisés, permettant de définir avec le bénéficiaire les modalités et les étapes de son retour à l'emploi, dans le cadre d'un projet d'insertion professionnelle ;
- l'existence d'un accompagnement renforcé tout au long de ce parcours, par la désignation d'un référent unique en charge de suivre le bénéficiaire

dès son entrée dans le parcours et, au delà du simple accès à une mesure de la politique de l'emploi, jusqu'à son insertion durable dans l'emploi.

## **2 ORIENTATIONS POUR UNE POLITIQUE D'INSERTION DES PERSONNES LES PLUS EN DIFFICULTE.**

### **2.1 Construire avec chaque bénéficiaire un parcours d'insertion individualisé avec pour objectif l'accès ou le retour à l'emploi ordinaire**

Toute personne rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle doit pouvoir se voir offrir un « parcours individualisé d'accompagnement renforcé vers l'emploi ». Ce parcours, qui doit dépasser le seul accès à une mesure ou à un contrat, pourrait prendre la forme d'une « Charte d'engagement réciproque » ou « contrat de services et d'engagement réciproque » - parallèle à la mesure ou au contrat de travail lui même - définissant les étapes et les éléments clefs du parcours, en précisant que son objectif est l'accès ou le retour à l'emploi ordinaire (marchand ou non marchand). Il s'agirait donc bien d'individualiser la prise en charge autour de ce dernier objectif, et non de se limiter à l'accès à une « mesure ».

Un tel parcours devrait prévoir, pour les personnes en très grande difficulté, une première étape de « sas », permettant de réunir les conditions d'entrée dans un parcours visant le retour à l'emploi. En effet, tous les bénéficiaires ne pourront être directement mobilisés dans une telle démarche, certains d'entre eux devant auparavant régler des problèmes de santé, d'accès au logement, etc. Ce sas aurait également pour objectif la remobilisation, l'aide à la construction d'un projet, voire la compensation de certains handicaps (santé, illettrisme).

Au terme de cette première étape, d'une durée de un à six mois, du parcours d'insertion, la personne pourrait se voir proposer le choix entre trois types de solutions, d'une durée minimale de six mois : une offre d'emploi ordinaire, un emploi aidé – dans le secteur marchand ou non marchand – ou une période de formation. A l'issue de ces six premiers mois aurait lieu un premier point d'étape.

Il apparaît en effet souhaitable, tout en assurant une certaine stabilité par la continuité et la durée des parcours, de prévoir des points d'étape réguliers (tous les six mois) entre le bénéficiaire, un référent désigné, l'ANPE et l'employeur ou le prestataire de formation.

Ces points d'étapes auraient en particulier pour objectif d'évaluer la progression vers l'insertion, la nécessité du maintien dans une mesure aidée, le besoin d'une réorientation du contenu du contrat, la vérification de la réalisation des actions de formation et d'accompagnement dans l'accès ou le retour à l'emploi, ou la programmation d'actions pour le semestre à venir.

Il apparaît également souhaitable qu'avant la fin de la mesure aidée puisse être réalisé un véritable bilan de préparation à la sortie vers l'emploi (sur le modèle du pré-PAP, en visant à anticiper la sortie de l'emploi aidé par la recherche d'un emploi ordinaire).

## **2.2 Offrir à tout bénéficiaire un accompagnement social et professionnel personnalisé**

Tout au long de son parcours d'insertion, la personne en difficulté devrait pouvoir être suivie par un référent unique, afin d'éviter l'éclatement des actions d'accompagnement souvent constaté aujourd'hui. Les actions d'accompagnement professionnel pourraient être placées sous la responsabilité de l'ANPE, celle-ci pouvant déléguer leur réalisation à des prestataires extérieurs, éventuellement conventionnés par les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les Fonds locaux emploi-solidarité (FLES), structures ayant fait la preuve de leur efficacité.

Le souci d'adaptation à la situation individuelle de chaque bénéficiaire devrait prévaloir pour l'organisation de cet accompagnement, tant dans l'articulation entre actions d'accompagnement à caractère social et accompagnement professionnel, que dans la répartition des rôles entre accompagnement professionnel interne (tutorat) et externe.

Ainsi, pour les bénéficiaires dont la situation le justifie, il conviendra de prévoir un double dispositif coordonné d'accompagnement, à l'image de ce qui existe dans plusieurs programmes d'accompagnement existants (PLIE, TRACE,...). Ce devrait être en particulier le cas des allocataires de minima sociaux, pour qui l'accompagnement social devrait être réalisé par un référent unique (ainsi que le prévoit par exemple le projet de loi de décentralisation du RMI), l'accompagnement professionnel étant confié à l'ANPE ou à ses partenaires et à leurs prestataires. Mais il convient surtout de ne pas concevoir de manière exclusive ces deux types d'action, la situation de certaines personnes en grande difficulté justifiant fréquemment le maintien d'actions à caractère social après l'accès à un contrat de travail. L'accès à ce dernier ne saurait conduire à l'abandon de l'accompagnement social (en particulier en matière de logement et de santé).

Pour les titulaires d'un contrat de travail, il apparaît nécessaire de ne pas limiter l'accompagnement professionnel au tutorat au sein de l'entreprise, mais de prévoir également un accompagnement externe, en charge de la construction et du suivi des actions de retour vers l'emploi. L'un des principaux enseignements des diverses évaluations des mesures d'insertion professionnelle est en effet qu'il est illusoire de faire reposer sur le seul employeur l'ensemble des actions d'accompagnement et la préparation au retour à l'emploi, qui sont bien souvent extérieures à ses compétences comme à ses préoccupations.

Le suivi individualisé et l'accompagnement renforcé apparaissent comme l'élément indispensable au succès de tout parcours d'insertion, quels que soient les outils mobilisés comme support de ce dernier.

### **2.3 Permettre l'accès de chacun à la qualification et à la formation.**

L'accès à l'emploi ordinaire, pour les personnes qui en sont les plus éloignées, nécessite souvent l'acquisition et la reconnaissance d'une qualification. De ce point de vue, le passage par un dispositif de la politique de l'emploi se réduit trop souvent aujourd'hui à l'occupation transitoire d'un emploi sans réelle qualification, ou du moins sans que celle-ci puisse être reconnue et ainsi transférable auprès d'un employeur potentiel.

Dans les contrats aidés du secteur non marchand, comme dans les structures de l'insertion par l'activité économique, la formation et la qualification restent largement absentes, et souvent limitées à des actions d'adaptation au poste occupé, sans que cela donne pour autant lieu à une reconnaissance des compétences acquises.

Il apparaît donc souhaitable que chaque parcours d'insertion individualisé puisse comporter un volet d'acquisition de compétences professionnelles, partant d'un bilan de compétences initial et s'achevant par une reconnaissance des savoir faire professionnels de la personne, acquis à l'issue d'une formation ou reconnus par la validation des acquis. Cet objectif implique en particulier que les parcours d'insertion puissent prévoir des actions de formation au contenu adapté au projet professionnel de la personne. Il nécessitera également vraisemblablement un effort accru de la part de l'Etat, mais également des employeurs.

La responsabilité de l'articulation entre temps de travail et de formation devrait revenir au référent en charge de l'accompagnement professionnel. Cette articulation devrait être précisée dès la conclusion du contrat, et constituer un engagement pour l'employeur comme pour le salarié.

Le renforcement de la formation des personnes en insertion professionnelle nécessitera un partenariat accru avec les Conseils régionaux, dont les compétences en terme de formation professionnelle seront élargies par la loi de décentralisation en cours de discussion au Parlement. Ce partenariat s'attachera à la prise en compte, dans les programmes régionaux de développement de la formation professionnelle, des besoins particuliers des personnes les plus éloignées de l'emploi, afin de permettre la mise en œuvre d'actions de formations spécifiques s'inscrivant dans les parcours individualisés d'accès ou de retour à l'emploi.

## **2.4 Assurer la coordination locale des politiques d'insertion professionnelle et de l'emploi**

L'enchevêtrement d'instances de consultation, de coordination et de décision en matière d'insertion professionnelle et d'emploi est dénoncée de longue date tant par les acteurs - associations de lutte contre l'exclusion, collectivités, .. - que par les rapports d'évaluation des politiques concernées.

Le besoin de coordination devrait pourtant être accru après la loi de décentralisation du RMI, qui, si elle prévoit de confier l'entière responsabilité de la politique d'insertion des allocataires du RMI au Président du Conseil général, lui confie également le pilotage d'un nouveau contrat – le CI-RMA.

L'articulation entre la politique de l'emploi, pilotée par l'Etat au travers du SPE, mobilisant l'ensemble des mesures globalisées, et la politique d'insertion menée par le Conseil général, qui dispose désormais d'un outil d'insertion dans l'emploi, devra vraisemblablement être renforcée, d'autant plus qu'une partie du secteur de l'insertion par l'activité économique (les chantiers d'insertion), dont la responsabilité relève de l'Etat, est directement et très fortement impliqué dans l'insertion des allocataires du RMI.

L'idée de programmes départementaux de lutte contre les exclusions, émise par l'Inspection générale des affaires sociales dans son Rapport d'évaluation de la loi de lutte contre les exclusions, apparaît particulièrement importante. Ces programmes, définis en partenariat entre préfet de département et président du conseil général, permettraient la définition d'une vision stratégique commune, chacun conservant par ailleurs ses outils de programmation autonomes. Il sera également nécessaire que le conseil général et le SPE coordonnent leur action pour l'insertion professionnelle des allocataires du RMI.

Le transfert de nouvelles compétences aux conseils régionaux, notamment en matière de formation professionnelle, nécessitera également une coopération accrue. Il apparaît en particulier souhaitable que les régions se rapprochent des structures d'insertion et d'emploi (ANPE et partenaires) prescrivant de la formation, afin d'élaborer une offre adaptée aux besoins des personnes les plus en difficulté.

Enfin, au sein du service public de l'emploi, la mise en place d'instruments plus souples et plus individualisés nécessite de renforcer le pilotage et l'animation locale. En effet, la construction de parcours d'insertion personnalisés a pour contrepartie une connaissance plus fine des besoins et de l'offre locale d'insertion, et la participation à la construction de cette dernière, par la prospection et la négociation avec les employeurs afin de faire évoluer l'offre. Ceci s'inscrit dans le renforcement de la démarche de territorialisation de l'action du SPE, dont la stratégie reste aujourd'hui insuffisamment déclinée au niveau infradépartemental, et implique parallèlement la mise en place d'une politique territorialisée de l'action sociale départementale, fondée sur une analyse particulière des difficultés rencontrées par les publics dans les différents bassins de vie composant chaque département.

## 2.5 Promouvoir l'incitation à l'initiative économique

La possibilité d'être créateur de micro entreprise est trop souvent ignorée ou considérée comme inaccessible par des structures publiques d'accompagnement.

L'Association pour le droit à l'initiative économique mène un combat courageux et utile pour faire reconnaître cette voie de l'insertion qui est en outre créatrice de développement. Elle fait état de 17 000 entreprises créées depuis 1998 grâce au crédit solidaire. Elle affirme en juin 2003 l'existence d'une demande de créateurs potentiels de 20 000 à 30 000 susceptibles d'être 100 000 si l'environnement réglementaire est simplifié et les ressources disponibles.<sup>2</sup>

Malgré l'existence de l'A.C.C.R.E au demeurant fort difficilement mobilisable, cette voie n'est toujours pas prise au sérieux en France et n'est ni facilitée, ni même suffisamment proposée alors qu'elle serait opportune et envisageable. Le bénéficiaire du RMI qui veut créer une vente ambulante de sandwiches va devoir accomplir dix démarches différentes. Cet exemple est cité par l'ADIE comme typique d'une création accessible facilement à un chômeur en tant qu'activité, mais difficilement réalisable du fait de la complexité des formalités initiales.

Plus largement c'est toute une philosophie de base de l'insertion qui semble étrangère à trop de structures publiques conditionnées à l'unique perspective de créations d'emplois salariés dans des entreprises déjà existantes.

La fécondité de cette philosophie de base de l'insertion par l'initiative économique se comprend pourtant facilement à partir des programmes d'accompagnement à l'autoproduction tels que celui qui est encouragé par la ville de Bordeaux.

Les 37 jardins familiaux (autoproduction alimentaire) créés en 1985 au cœur d'une cité d'habitat social, ont fait l'objet d'une évaluation scientifique<sup>3</sup> qui a démontré les effets très positifs de cette activité sur les populations fragilisées : échanges culturels, réhabilitation des liens intra-familiaux, consolidation des liens de voisinage, ressources non monétaires accrues (économie de troc), revalorisation de l'image de soi (notamment pour les pères), amélioration de la santé (sommeil, hygiène alimentaire) etc..

Fort de ce constat la ville de Bordeaux a créé une deuxième tranche de jardins dans un autre quartier et envisage en 2003 un troisième site. Parallèlement une expérience d'autoréhabilitation de logements a été lancée avec trois autres villes. Ces développements ont conduit la Préfecture de la Région Aquitaine à lancer une étude sur ce sujet.

Outre l'intérêt en soi de l'autoproduction, la démarche est significative de la voie de la réappropriation directe d'un projet personnel par les intéressés. C'est bien la racine même de l'insertion. L'initiative économique est clairement dans la même veine de la réappropriation de leur propre existence et de leur dignité de personne dans une activité responsable.

On peut citer également l'action des boutiques de gestion « CREER »<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Adie – 4, bd poissonnière – 75009 Paris site internet : [www.adie.org](http://www.adie.org) tél : 01 56 03 59 00

<sup>3</sup> Programme autoproduction et développement social PADES porté par le Mouvement pour un Développement Social Local – 5, place des Fêtes – 75019 Paris Les rencontres régionales Autoproduction et Développement social (Marseille le 5 octobre 2000).

<sup>4</sup> Web : [www.boutiques-de-gestion.com](http://www.boutiques-de-gestion.com)

### 3 DES OUTILS RENOVES AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'INSERTION

#### 3.1 La place de l'accompagnement dans les dispositifs existants

La politique d'insertion professionnelle des personnes en difficulté n'est pas avare de dispositifs, faisant appel à la fois à des instruments juridiques adaptés - contrats aidés de tous types, dans les secteurs marchand et non marchand – comme à des structures spécialisées dans l'insertion, plus ou moins proches de l'entreprise ordinaire. Si ces mesures ont dans l'ensemble permis de limiter les effets du chômage de masse et d'une exclusion croissante, leur succès en terme de retour à l'emploi ordinaire reste inégal : certaines, dont le succès est avéré, restent encore trop fragiles et limitées et méritent d'être confortées ; d'autres nécessitent en revanche d'être rénovées afin d'offrir un accompagnement renforcé aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

##### 3.1.1 Le secteur non marchand : un accompagnement encore insuffisant

###### 3.1.1.1 *Les contrats aidés*

L'ensemble des acteurs impliqués dans l'insertion professionnelle des personnes en difficulté s'accorde sur la nécessité d'une refonte des outils aujourd'hui disponibles. En effet, si le bilan des contrats aidés dans le secteur non marchand (Contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidés) fait apparaître des points positifs évidents, les limites de ces instruments sont apparues au fil des années. Le rapport sur *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, réalisé en 2001 par l'instance d'évaluation (Conseil national de l'évaluation / Commissariat général au plan) présidée par Y. Robineau, mettait ainsi à jour un certain nombre de limites de ces mesures.

L'évaluation rappelle le rôle très important joué par les CES et les CEC dans la politique de lutte contre le chômage : ils sont un outil central pour la réinsertion de personnes très éloignées de l'emploi. En effet, le rapport fait apparaître que la décision d'accepter un contrat aidé de ce type est prise faute d'autres possibilités d'emploi et malgré des pratiques de recherche qui ne se focalisent pas sur ces mesures. L'entrée en CES ou CEC correspond non seulement à des finalités professionnelles, mais aussi à des besoins financiers urgents et, très souvent, à des motivations psychologiques fortes : rompre l'isolement provoqué par le chômage, ne pas rester chez soi sans rien faire. Ces contrats restent pour des personnes en situation sociale et professionnelle difficile un point de passage obligé après une longue période de chômage et un moyen de sortir, au moins provisoirement, de la dépendance des minima sociaux. Ils offrent à leurs bénéficiaires une réelle et immédiate amélioration de leurs conditions de vie, au point de vue financier mais également en termes d'intégration professionnelle et sociale.

L'instance met toutefois l'accent sur plusieurs limites de ces contrats tels qu'ils ont été utilisés jusqu'à présent :

- les contrats ne sont pas assez ciblés sur les personnes qui en ont le plus besoin car les orientations sont insuffisamment individualisées par les services de l'emploi (la définition des contrats reste nationale, trop liée à des catégories administratives de bénéficiaires, la modulation locale est insuffisante) ;
- la faiblesse de l'accès à l'emploi ordinaire s'explique, en partie, par l'insuffisance des actions d'accompagnement et d'appui à la recherche d'emploi : la logique d'utilisation de ces contrats par les employeurs est centrée sur les besoins de l'organisme et non sur l'intérêt des bénéficiaires. Ils ne développent que très peu d'actions favorisant le retour à l'emploi ordinaire ;
- seuls 36% des bénéficiaires d'un CES profitent d'actions d'accompagnement extérieur. Les actions liées à la facilitation de l'accès à l'emploi (définition d'un projet professionnel, bilan de compétences) sont en hausse, en lien avec la mobilisation des crédits FSE depuis 1998. Toutefois, 28% seulement des salariés en CES disent bénéficier d'un accompagnement pour la préparation à la sortie. Une personne sur deux dispose d'un tuteur, mais celui-ci accompagne essentiellement le travail quotidien, plus que la construction d'un projet professionnel ou d'actions de formation ou de validation des acquis ;
- les actions de formation existent mais restent cependant insuffisantes : la formation n'est pas obligatoire, et la prise en charge financière par l'Etat reste limitée. Seul un bénéficiaire sur deux suit une formation pendant son CES, mais ces formations sont courtes (16% seulement dépassent les 200H, 39% durent moins de 40H) et rarement qualifiantes (un peu plus d'un tiers aboutissent à un diplôme ou à une certification reconnue) ;
- le SPE se limite essentiellement à une gestion administrative des dossiers (contrôle de la validité réglementaire) et ne parvient pas à vérifier réellement le contenu des actions d'accompagnement et de formation par l'employeur. L'ANPE semble en particulier relativement en retrait (elle se limite au contrôle des publics, le contrôle des employeurs restant du ressort des DDTEFP). Cette situation se distingue par exemple de l'encadrement mis en place dans le cadre du programme « Emplois jeunes – Nouveaux services » (accords-cadres, chartes de qualité, cahiers des charges voire contrats d'objectifs accompagnant les conventions avec les employeurs).

Le constat des insuffisances de ces dispositifs ne conduit pas pour autant l'instance d'évaluation à en préconiser la suppression. Elle réaffirme en effet la nécessité de mesures s'appliquant spécifiquement au secteur non marchand, en raison du maintien d'une « large population connaissant des difficultés sociales et professionnelles importantes et pour laquelle les contrats aidés du secteur non marchand sont indispensables dans leur fonction d'emploi de dernier ressort », en soulignant que ce choix rejoint la position adoptée par beaucoup d'autres pays

développés. Elle préconise en revanche un certain nombre d'améliorations, afin de rendre ces contrats plus souples et d'améliorer significativement les actions d'accompagnement et de formation.

### *3.1.1.2 La place des « chantiers d'insertion » dans l'insertion des personnes les plus en difficulté*

Les chantiers d'insertion<sup>5</sup> ont pour objectif la mise en œuvre d'actions visant à accompagner de manière spécifique, dans un cadre permanent ou ponctuel, un groupe de personnes en difficulté sous contrat aidé (CES/CEC), quelle que soit la nature de l'activité (production de biens ou de services), avec un objectif d'insertion, la production étant le support de l'insertion. La structure doit être conventionnée pour son activité d'utilité sociale permettant l'emploi de personnes en CES et CEC ; ces dernières doivent faire l'objet d'un agrément par l'ANPE.

Les chantiers d'insertion constituent le dispositif le plus récent du secteur de l'insertion par l'activité économique, auquel ils sont rattachés depuis 1998, mais leur essor en fait aujourd'hui un dispositif central pour l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi : en 2001, ce sont 1100 structures qui ont porté 2294 chantiers, accueillant plus de 39000 personnes (34 000 en CES, 5 000 en CEC), soit plus que l'ensemble des autres SIAE réunies. Ils s'adressent à des publics en très grande difficulté accueillis, souvent, pour répondre à des situations d'urgence. Ils se situent donc en amont des autres dispositifs d'insertion.

Ils présentent des spécificités importantes par rapport aux autres SIAE<sup>6</sup> :

- ils accueillent les publics les plus en difficulté, les plus éloignés de l'emploi, pour lesquels la priorité est souvent le traitement de problèmes d'ordre social. Ce public est composé en très grande partie d'allocataires du RMI (environ 70%) ;
- ils utilisent exclusivement la mesure CES/CEC pour la prise en charge des salaires des personnes en insertion, et sont donc très dépendants de la conjoncture économique et des orientations du SPE sur l'utilisation de cette mesure, avec des « a coups » marqués. Leur existence et leur pérennité repose aujourd'hui très fortement sur ce dispositif, sans que d'autres formes d'aide aient été pérennisées (même si de nombreux conseils généraux mobilisent les crédits d'insertion du PDI) ;
- compte tenu de ces deux caractéristiques, les chantiers ont aujourd'hui avant tout une vocation de « resocialisation », préalable nécessaire à toute

---

<sup>5</sup> L'appellation exacte est « organisme développant des activités d'utilité sociale », la dénomination « chantier d'insertion » ne renvoyant à aucun texte précis et étant utilisé par commodité. Ces structures sont aussi appelées parfois « associations d'insertion » ou bien structure du « secteur mixte » (en raison de la mixité des financements publics et privés). Ce sont généralement des associations loi 1901, mais certaines collectivités locales créent leur propre chantier.

<sup>6</sup> Etude nationale sur les chantiers d'insertion, réalisée par le cabinet S.I.L.O.E. à la demande de la DGEFP, 2002 (chiffres pour 2001).

action de réinsertion professionnelle. En revanche, les actions d'insertion professionnelle restent plus limitées : l'absence de financement spécifique de l'accompagnement, l'absence d'obligation de proposer une formation, la professionnalisation insuffisante de l'encadrement limitent ce type d'action. Les chantiers sont donc une étape en amont de l'emploi, qui nécessite souvent un passage par une autre SIAE pour accéder à l'emploi.

Il existe aujourd'hui au sein des structures porteuses de chantiers une attente forte relative au financement de l'accompagnement dans les chantiers : actuellement très variables sur le territoire (intervention des collectivités, des services de l'Etat, d'autres financeurs), ces financements ne permettent pas d'assurer systématiquement, comme c'est le cas dans les autres SIAE, un réel accompagnement des personnes accueillies, et une professionnalisation des encadrant.

### 3.1.2 Le secteur marchand : des dispositifs d'accompagnement efficaces mais à conforter

#### *3.1.2.1 Le rôle central de l'insertion par l'activité économique*

Le terme d'insertion par l'activité économique (IAE) désignait à l'origine l'ensemble des initiatives et des expériences, publiques ou privées, visant à insérer professionnellement des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Longtemps cantonné par les pouvoirs publics dans le champ de l'aide sociale, et dépourvu de reconnaissance législative, le secteur ne sera progressivement structuré qu'au début des années 1990.

C'est la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui a consacré la reconnaissance définitive du secteur de l'IAE, en lui donnant une définition unique, en clarifiant ses structures et ses missions, et en le soumettant à des principes communs (conventionnement de l'Etat, agrément des publics par l'ANPE, articulation au sein du Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE). Outre les structures dites « d'utilité sociale » (régies de quartier, CAVA, chantiers école) et les structures mixtes (régies de quartier et chantiers école commercialisant une partie de leur production), trois types de SIAE exercent dans le secteur marchand.

Les entreprises d'insertion visent la réintégration sociale et professionnelle des salariés qu'elles accueillent momentanément. Elles offrent aux personnes en insertion embauchées une période d'adaptation ou de réadaptation à l'activité professionnelle, dans un milieu productif, dans le cadre de contrats à durée déterminée d'une durée maximale de deux ans. La mise en œuvre de ce projet passe par l'entraînement aux exigences du travail, l'apprentissage de nouvelles compétences professionnelles ou l'aide à la résolution de difficultés extra professionnelles (logement, santé...), grâce à un accompagnement social et

professionnel exercé par l'entreprise elle-même ou confié à des opérateurs externes. Elles bénéficient d'une aide au poste (8 385 euros ou 9681euros par an et par poste d'insertion), et d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) sont des entreprises du secteur marchand, qui appliquent la réglementation du travail temporaire (avec les mêmes contraintes économiques et financières que les entreprises de travail temporaire classiques), mais ne peuvent embaucher que des personnes (jeunes ou adultes) en grande difficulté sociale et professionnelle. L'embauche de ces personnes doit obligatoirement bénéficier d'un agrément de l'Agence locale pour l'emploi après vérification du projet social de l'ETTI et de sa viabilité économique. Elles bénéficient d'une aide forfaitaire au poste d'accompagnement (18 294 euros par an pour 12 salariés en insertion en équivalent temps plein) et d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale.

Enfin, les associations intermédiaires (associations régies par la loi de 1901) ont pour objet d'embaucher des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale ou professionnelle pour les mettre à disposition des entreprises, des associations, des collectivités locales et de personnes physiques afin de faciliter leur insertion professionnelle. Elles assurent l'accueil, le suivi et l'accompagnement des personnes qu'elles mettent à disposition. Les mises à disposition en entreprises ne peuvent se faire que si les associations ont signé une convention de coopération avec l'ANPE, et leur durée est limitée. Elles bénéficient d'exonérations de cotisations sociales patronales et, depuis 2002, d'une aide à l'accompagnement qui varie entre 4 600 euros et 24 400 euros.

Les structures d'insertion par l'activité économique ont démontré leur efficacité en terme d'accès ou de retour à l'emploi ordinaire : ainsi une étude récente de la DARES<sup>7</sup> fait apparaître que, trois ans après leur entrée dans une structure d'insertion par l'activité économique (AI, EI ou ETTTI), 71% des bénéficiaires sont en emploi et 3% en formation. Le nombre de personnes au chômage ou inactive passe de 59% avant l'entrée dans une SIAE à 26% trois ans après. Cette efficacité en termes d'insertion sur le marché du travail, mesurée par le taux d'emploi à l'issue de ces trois ans, est ainsi comparable à celle des bénéficiaires du CIE (72%) et supérieure à celle des bénéficiaires de CES (54%). Seule l'alternance (85%) apparaît significativement plus efficace, alors que les publics accueillis par l'IAE sont en général plus éloignés de l'emploi que ceux qui intègrent le CIE ou les contrats en alternance.

Si les résultats en terme d'insertion sur le marché du travail démontrent le rôle central de l'IAE pour l'insertion des personnes les plus en difficulté, il convient de souligner la fragilité de ce secteur et la forte dépendance de ces structures à la conjoncture économique. Ainsi le ralentissement observé en 2001 a-t-il pesé sur l'activité des SIAE, qui a chuté entre 1999 et 2001 (dernières données disponibles<sup>8</sup>):

---

<sup>7</sup> *Premières informations et premières synthèses*, Juin 2003, n° 26.1

<sup>8</sup> *Premières informations et premières synthèses*, Décembre 2002, n°52.1

- le nombre d'heures travaillées en AI s'est établi en 2001 à 28,9 millions d'heures, contre 36,6 millions en 1999 (-22%) ;
- le nombre moyen de salariés embauchés par les EI diminue sensiblement (-26%)
- le nombre moyen mensuel d'heures travaillées en ETTI décroît entre 2000 et 2001 de 8,6% (données 1999 non disponibles).

Les SIAE apparaissent également très sensibles aux évolutions – favorables comme défavorables - du marché du travail : ainsi l'embellie constatée sur le marché du travail entre 1997 et 2000 a provoqué des difficultés dans certaines structures, en restreignant progressivement le public accueilli aux personnes les plus éloignées de l'emploi ; inversement, les chances d'accès à l'emploi ordinaire de ce public fragilisé se sont réduites avec le retournement de conjoncture en 2001.

Cette sensibilité à la conjoncture économique se double d'une dépendance très forte au soutien de l'Etat : activité contrainte par le nombre de postes subventionnés dans les EI (en stagnation depuis 2001), avantages comparatifs en terme d'exonération de cotisations sociales réduits par les mesures générales d'allègement, non-revalorisation des aides. Cette situation de fragilité peut enfin être accrue par les irrégularités du soutien de l'Etat : aux versements tardifs des aides, chronique, viennent parfois s'ajouter des mesures de report ou de gel budgétaire des crédits des DDTEFP, dont les répercussions sur les SIAE peuvent être très rapides et profondes, la majorité d'entre elles ne pouvant subsister sans le versement des aides.

### *3.1.2.2 Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification : un dispositif innovant mais méconnu*

Les GEIQ rassemblent des entreprises qui se mobilisent pour l'insertion et la qualification des publics en difficulté (jeunes en difficulté, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI), en leur proposant des contrats en alternance alliant des mises à disposition successives en entreprises, une formation et un accompagnement adapté.

Bien qu'ils participent à l'insertion professionnelle et à la qualification des personnes en difficulté et mettent en place un accompagnement spécifique, les GEIQ ne relèvent pas du secteur de l'IAE. Du point de vue législatif et réglementaire, rien ne les distingue des groupements d'employeurs traditionnels : ce sont des associations loi 1901, créées, pilotées et gérées par un collectif d'entreprises, qui embauchent des salariés et les mettent à la disposition de leurs adhérents. Ils ne sont pas soumis aux procédures particulières instituées par la loi du 29 juillet 1998 (conventionnement de la structure et agrément des publics) et ne bénéficient pas d'aides spécifiques de l'Etat.

Ils sont regroupés dans un réseau national, le Comité national de coordination et d'évaluation (CNCE-GEIQ), qui a élaboré la « charte nationale des GEIQ », dont le respect conditionne l'attribution annuelle du label « GEIQ ».

Les GEIQ ont pour objectif d'amener leurs salariés à l'emploi ordinaire, par la construction de parcours d'insertion et de qualification, qui ont pour support un contrat de travail, le plus souvent aidé et en alternance, afin de permettre le double objectif de stabilisation dans l'emploi et d'acquisition de qualification. Le salarié et le GEIQ définissent ensemble un projet professionnel, qui se concrétise par des mises à disposition successives dans différentes entreprises permettant d'accumuler des expériences de travail variées et complémentaires. Ces mises à dispositions doivent selon la charte être au minimum d'un mois, afin de ne pas constituer de simples missions ponctuelles mais de réelles périodes de travail et d'acquisition d'éléments de qualification validés, s'inscrivant dans un parcours cohérent et continu.

La très grande majorité des salariés des GEIQ disposent d'un contrat en alternance, qui leur permet de préparer une qualification professionnelle spécifique, en partageant leur temps de travail entre l'entreprise et l'organisme de formation.

La spécificité des GEIQ par rapport aux autres groupements d'employeurs, liée à la nature particulière des publics et à la mission d'insertion et de qualification du groupement, réside également dans l'accompagnement social et professionnel mis en œuvre au profit de leurs salariés. Celui-ci a pour but, en coopération avec les organismes extérieurs compétents, de permettre le retour à l'autonomie sociale, par la résolution des problèmes de logement, de santé, d'accès au droit, etc., et l'insertion professionnelle.

Le salarié d'un GEIQ bénéficie d'un double tutorat :

- le tuteur dans l'entreprise d'accueil a pour mission, pendant les périodes de mises à disposition, d'accueillir, aider, informer et guider le salarié pendant la durée de la mise à disposition. Il assure la liaison avec le(s) organisme(s) chargé(s) de mettre en œuvre les actions d'orientation, de qualification ou d'adaptation et participe à l'évaluation du salarié. Il est tenu de disposer d'une expérience professionnelle d'au moins deux ans, et ne peut suivre plus de trois salariés ;
- le tuteur GEIQ est le véritable référent du salarié, durant toute la durée de son contrat. Il prend en charge l'accompagnement social (aide à la mobilité, recherche de logement, accès à la santé et aux droits,...). Il s'assure du bon déroulement du parcours d'insertion et de qualification et fait le lien entre le salarié, les entreprises et les organismes de formation, afin de gérer la cohésion entre les temps de travail et de formation. Il a également pour mission de préparer le tutorat dans l'entreprise, et participe à l'évaluation du salarié.

Cet accompagnement renforcé, indispensable pour des publics très éloignés de l'emploi, permet aux GEIQ d'obtenir des résultats favorables en matière d'insertion professionnelle. Ainsi, la proportion de sortie vers l'emploi des salariés des GEIQ ayant terminé leur contrat en 2002 est de 60%, dont 55% en CDI<sup>9</sup>. Toutefois, les GEIQ restent encore très peu développés : le CNCE-GEIQ recense

---

<sup>9</sup> Les GEIQ en France, données du CNCE-GEIQ pour 2002.

114 GEIQ en fonctionnement, regroupant 3181 entreprises, pour un nombre de salariés embauchés en 2002 de 3000 personnes. Ces chiffres, s'ils ne sont pas négligeables, soulignent toutefois que ce dispositif, encore méconnu, recèle des marges importantes de développement.

### *3.1.2.3 L'accompagnement dans l'entreprise ordinaire reste insuffisamment développé*

Le besoin d'accompagnement ne disparaît pas avec l'entrée dans l'emploi ordinaire : au contraire, pour les personnes les plus en difficulté, il est souvent nécessaire de poursuivre les actions d'accompagnement engagées avant le retour à l'emploi, afin de leur assurer une certaine stabilisation dans l'entreprise.

L'accompagnement dans l'emploi reste toutefois relativement peu développé, et repose essentiellement sur des expériences ponctuelles, expérimentations locales développées par des structures – FLES ou PLIE – qui poursuivent l'accompagnement de leur public après son entrée en emploi ordinaire ou expérience nationale menée par l'ANPE.

L'agence a en effet mis en place, dans le cadre de la mise en œuvre du PARE/PAP-ND, une nouvelle prestation de service, la prestation d'accompagnement dans l'emploi (PADE), qui s'inscrit dans le cadre du programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cette prestation a pour objectif d'aider le demandeur d'emploi, lors de sa reprise d'activité, à réussir son intégration professionnelle et à garder son emploi durablement. Elle intervient donc en aval du recrutement, afin d'aider la personne embauchée à faire face à plusieurs types de problèmes (professionnels ou sociaux, personnels, familiaux, de logement, de santé ou de transport) liés aux transitions professionnelles.

Fondée sur le volontariat, elle est prioritairement destinée aux allocataires des minima sociaux et aux personnes susceptibles de rencontrer des difficultés mettant en péril leur insertion durable dans l'entreprise. Elle est mobilisable pour une reprise d'activité en CDI ou en CDD d'une durée supérieure ou égale à six mois. Elle fait l'objet d'un accord contractuel (le contrat d'accompagnement dans l'emploi) entre le référent de la prestation, le salarié et éventuellement l'employeur (sous réserve de son accord et de celui du salarié). D'une durée maximale de six mois, sa durée moyenne est de douze heures. Prescrite par l'agence, elle a vocation à être réalisée par des prestataires habilités pour d'autres prestations d'accompagnement de l'agence.

Mais l'ampleur de cette prestation reste aujourd'hui très limitée, puisqu'elle n'a concerné qu'environ 250 bénéficiaires depuis le lancement de l'expérimentation en 2002.

Au delà de ces dispositifs spécifiques d'accompagnement des personnes les plus en difficulté, plusieurs types de contrats du secteur marchand prévoient un accompagnement particulier du bénéficiaire. Ce sont en premier chef les contrats en alternance (contrats d'apprentissage, contrats de qualification, contrats d'adaptation et contrats d'orientation), destinés prioritairement aux jeunes de 16 à 25 ans, qui ont connu une progression importante depuis une décennie. Ces dispositifs offrent à la fois à leurs bénéficiaires l'accès à une formation qualifiante et un accompagnement dans l'entreprise (tuteur). Leur réussite en termes d'insertion sur le marché du travail est reconnue, puisque plus de 80% des sorties se font en emploi. Il convient toutefois de noter que ces contrats accueillent essentiellement des jeunes sortant de formation initiale, et bénéficient relativement peu aux demandeurs d'emploi (moins de 20% des entrées en 2000).

Longtemps réservé aux jeunes de moins de 26 ans, le principe de l'alternance a été élargi de manière expérimentale à partir de 1998, avec la création du Contrat de qualification adulte, ouvert aux demandeurs d'emploi depuis au moins 12 mois dans les 18 derniers mois et âgés de 26 ans ou plus. Ce dispositif innovant, associant une activité professionnelle et un temps de formation supérieur ou égal à 25% de la durée du contrat, n'a connu qu'un succès très limité. En effet, le dispositif reste marginal et ne concerne à la mi 2003 que 10 000 personnes. Ce faible développement contraste avec la satisfaction exprimée par les employeurs ayant fait appel à cette mesure. Il semble pouvoir s'expliquer par la faible notoriété de la mesure et sa complexité, qui poussent les employeurs à recourir à d'autres dispositifs mieux maîtrisés. Le CQA souffre peut être également d'une attractivité financière insuffisante par rapport à d'autres mesures de la politique de l'emploi.

### **3.2 Intégrer la logique d'accompagnement dans l'ensemble des dispositifs**

Dans le contexte actuel de ralentissement de la croissance économique et de stagnation voire de remontée du taux de chômage, l'Etat se doit de mettre la politique de l'emploi au cœur de ses préoccupations. La faiblesse des créations d'emploi spontanées, tout comme la progression du nombre de chômeurs de longue durée, appellent une action vigoureuse de la part des pouvoirs publics pour l'insertion des personnes les plus en difficulté. Si les difficultés budgétaires ne peuvent être ignorées, elles ne doivent pas conduire à sacrifier une préoccupation qui est au fondement de la cohésion économique et sociale du pays. L'effort humain et financier consacré par l'Etat à l'insertion des personnes les plus en difficulté doit être, au minimum, maintenu, et constituer l'une des priorités de l'action à venir des pouvoirs publics.

Il apparaît à ce titre que la baisse régulière, depuis 1995, des crédits consacrés aux emplois aidés du secteur marchand (CES et CEC), si elle a pu trouver son explication dans la décreue du chômage et le développement parallèle des emplois jeunes, doit aujourd'hui être stoppée. Deux éléments viennent appuyer cette préoccupation : le nombre de personnes visées par les dispositifs de la politique d'insertion reste très élevé, avec près de 2 millions de bénéficiaires potentiels (dont

350.000 chômeurs de plus de deux ans, 350.000 bénéficiaires de l'ASS, 1 million de bénéficiaires du RMI dont 650.000 depuis plus de deux ans). L'impact d'une diminution du nombre de ces contrats aurait également des conséquences négatives sur l'emploi et le chômage (on peut estimer que la suppression de 40000 contrats aidés a pour conséquence une hausse du taux de chômage de 0,1%<sup>10</sup>).

La rénovation proposée des contrats aidés du secteur non marchand ne doit donc pas conduire à une réduction de l'effort de l'Etat en la matière. Bien au contraire, cet effort doit être au minimum maintenu, tant en termes de nombre de contrats (qui devrait être stabilisé aux alentours de 200 000 par an) qu'en termes d'effort financier global. Seul le maintien de l'engagement de l'Etat permettra de donner toute sa portée au contrat rénové proposé par le présent rapport. En parallèle, la création du CI-RMA peut constituer une opportunité pour l'insertion des allocataires du RMI, si la mobilisation des conseils généraux et l'activation des dépenses du RMI permettent un élargissement significatif de l'offre d'insertion, dont l'insuffisance apparaît comme la cause première de l'échec du volet insertion du RMI. Mais elle ne pourra atteindre cet objectif qu'à la condition de venir en complément de l'offre d'insertion soutenue par l'Etat, et ne saurait donc conduire à une réduction simultanée du nombre de contrats aidés par l'Etat.

Si le maintien d'outils d'insertion par l'emploi dans le secteur non marchand apparaît indispensable, il est également nécessaire de développer l'insertion dans l'emploi marchand, en confortant les instruments existants (CIE, IAE) ou en les rénovant dans le sens d'une plus grande ouverture aux adultes en difficulté (alternance). Ces évolutions devront s'accompagner du maintien d'un engagement fort de l'Etat, tant sur le plan financier que pour la promotion de ces mesures. Mais, comme pour le secteur non marchand, la réussite de l'insertion ne saurait se limiter à l'existence de contrats aidés : elle nécessite des actions d'accompagnement individualisé pour permettre l'accès ou le retour à l'emploi, que ce soit dans des structures spécifiques (SIAE ou GEIQ) ou dans les entreprises ordinaires.

### 3.2.1 Un contrat unique d'accompagnement renforcé dans le secteur non marchand

Il apparaît aujourd'hui nécessaire, comme le suggérait dans son rapport l'instance d'évaluation des emplois aidés dans le secteur non marchand, de rénover les principaux outils existants (contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé), pour aboutir à un instrument d'insertion professionnelle plus souple, permettant un suivi individualisé et adapté de chaque bénéficiaire dans son parcours d'accès ou de retour vers l'emploi. Les actuels CES et CEC pourraient ainsi être fusionnés en un contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand, contrat modulable permettant un accompagnement renforcé des bénéficiaires.

---

<sup>10</sup> Estimation d'après les travaux de la DARES.

### 3.2.1.1 Les principes d'un contrat unique d'accompagnement renforcé

L'entrée dans le nouveau contrat devrait tout d'abord résulter d'un diagnostic individualisé, réalisé par l'ANPE ou un de ses partenaires, afin de s'assurer que la mesure bénéficie bien aux personnes qui en ont le plus besoin. Cette orientation individualisée, résultant de l'examen de la situation de la personne plus que de son appartenance à des catégories administratives, aurait plusieurs avantages. Elle permettrait de s'assurer que ces contrats bénéficient bien aux publics dits « prioritaires » de la politique de l'emploi, sans exclure pour autant des personnes en grande difficulté professionnelle et sociale mais qui ne correspondraient pas aux catégories administratives prédéfinies. Elle permettrait également d'adapter le ciblage des publics bénéficiaires à la situation locale du chômage, à l'état du marché du travail et à l'offre d'insertion existante, et de laisser plus de latitude aux opérateurs en fonction des caractéristiques socio-démographiques des territoires. Afin de mieux articuler l'action du SPE avec celle de structures telles que les PLIE et les FLES, des « plate formes de diagnostic » locales pourraient être créées là où ces structures existent.

Sur la base de ce diagnostic individualisé, les paramètres du contrat offert devraient pouvoir être modulables, en fonction des besoins de la personne. A l'inverse des actuels CES et CEC, relativement contraints en matière de durée hebdomadaire de travail comme de durée totale du contrat, le nouveau contrat devrait permettre une grande souplesse, afin d'adapter ces durées aux caractéristiques de la personne en parcours d'insertion. L'agence locale prescriptrice devrait ainsi pouvoir déterminer la durée de travail souhaitable, au-delà d'un minimum de 20 heures - pouvant toutefois faire l'objet d'une dérogation préfectorale pour une durée inférieure (avec un minimum de 10H) -, sur la base du diagnostic individualisé de la personne. Au delà de ce temps de travail, le bénéficiaire devrait pouvoir cumuler son contrat avec une autre activité (emploi ou formation), après accord des services chargés de l'emploi ou de l'ANPE. En ce qui concerne la durée du contrat lui-même, le contrat doit rester un contrat à durée déterminée, pour lequel il convient de concilier deux exigences contradictoires : le souci d'une durée suffisamment longue afin de permettre à la personne de stabiliser sa situation et de construire un projet professionnel et de retour à l'emploi, et le souci d'éviter qu'une durée trop longue n'éloigne la personne de la perspective de l'accès à un emploi ordinaire. Le contrat pourrait avoir une durée minimale de six mois (pouvant être abaissée par dérogation préfectorale à trois mois, si le diagnostic individualisé le justifie) et maximale d'un an. Le renouvellement du contrat serait possible deux fois, après examen de la situation de la personne par l'agence (cf *infra*) ; pour les personnes présentant des difficultés particulières d'insertion après deux renouvellements, le contrat pourrait exceptionnellement être prolongé jusqu'à une limite maximale de cinq ans ; enfin, les possibilités de suspension du contrat pour une période d'essai en emploi ordinaire, ou pour une entrée en formation, devraient être généralisées ;

Le corollaire de cette souplesse accrue dans la définition des paramètres du contrat devrait être un renforcement dans le suivi individualisé du bénéficiaire, notamment au moment du renouvellement des conventions. Cela suppose qu'un bilan de la situation de la personne soit régulièrement effectué, afin de déterminer si

la poursuite du contrat est pertinente ou si une nouvelle étape du parcours d'insertion apparaît nécessaire. L'accompagnement professionnel doit désormais devenir un élément constitutif du contrat, dont les modalités doivent être prévues explicitement, selon des formes adaptées à la situation de chaque bénéficiaire. Cet accompagnement professionnel aurait vocation à être mis en œuvre par l'ANPE et ses partenaires. Il devrait être mobilisé tout au long du parcours, et pour chaque bénéficiaire, selon des actions diverses en fonction du moment et des besoins de la personne. Enfin, il devra anticiper les sorties du dispositif par la recherche d'offres d'emploi correspondantes au profil de la personne. Si l'ANPE doit être l'opérateur principal de cet accompagnement, il conviendra de mobiliser le réseau des FLES, qui ont su développer une ingénierie de qualité sur ce type d'action. Une délégation de mission pour accroître la réactivité de l'action doit être systématisée chaque fois qu'une structure délégataire adhère à une charte de qualité.

Il apparaît également nécessaire de faire de ce nouveau contrat une étape dans un parcours qualifiant de retour à l'emploi : pour cela, le contrat devra avoir un contenu en formation beaucoup plus soutenu que les CES et CEC, et la responsabilité des employeurs être renforcée. Chaque contrat devrait comporter un volet d'acquisition de compétences professionnelles, partant d'un bilan de compétences initial et s'achevant par une reconnaissance des savoir faire professionnels de la personne, acquis à l'issue d'une formation ou reconnus par la validation des acquis. Si ces actions de formation doivent pouvoir porter sur l'adaptation au poste de travail, au moins durant la première phase du contrat, elles devront ensuite s'inscrire dans le cadre d'un projet professionnel qualifiant. Le renouvellement du contrat devrait en particulier être conditionné à la réalisation de telles actions, afin de constituer un élément d'engagement et de responsabilisation de l'employeur. La prescription de la formation devrait être réalisée par l'organisme chargé du suivi de la personne, soit l'ANPE et ses partenaires, pour s'assurer qu'elle correspond bien au projet d'insertion et de retour à l'emploi. L'inscription dans le projet professionnel pourrait être assurée par un appui à l'élaboration du projet de formation par les services compétents (notamment l' AFPA).

Le renforcement de ces actions d'accompagnement et de formation aura inévitablement un coût par rapport aux contrats existants. Il apparaît souhaitable, pour prendre en charge ces dépenses, que l'Etat modifie ses modalités de financement des contrats. Il semble en particulier possible de diminuer la prise en charge de la rémunération des salariés par l'Etat, aujourd'hui assurée sans contreparties obligatoires en terme d'accompagnement et de formation, au profit d'une prise en charge forfaitaire explicitement dédiée à ces actions. Ainsi, on peut envisager une diminution modulée du taux de prise en charge de la rémunération par l'Etat (qui se situerait entre 65 et 85%), ce qui permettrait de responsabiliser les employeurs, mais également de tenir compte de la qualité de leur accompagnement et de leurs capacités de financement : la spécificité de certains employeurs comme les chantiers d'insertion, dédiés à la remise en situation d'emploi des publics prioritaires, dont la qualité des actions d'accompagnement est reconnue mais dont l'assise financière est souvent insuffisante pour prendre en charge les coûts liés aux difficultés particulières des publics accueillis. Cette modulation devrait également tenir compte des difficultés particulières de la personne, liées notamment à l'âge, à l'état de santé ou à la situation sociale et professionnelle. Parallèlement à cette diminution du taux de prise en charge, un financement forfaitaire, valable pour

l'ensemble de la durée du contrat (renouvellements éventuels inclus), devrait être mis en place pour les actions de formation et d'accompagnement. Le montant de ces forfaits pourrait avoisiner, une fois redéployés les crédits auparavant consacrés à la prise en charge de la rémunération, ceux qui sont actuellement prévus pour le CIE, soit 535 euros pour l'accompagnement, et 2300 euros pour la formation, permettant la prise en charge moyenne d'environ 300 heures, pour un coût de 7,65 euros.

### 3.2.1.2 L'articulation du contrat unique avec les autres contrats

La création d'un nouveau contrat unique d'insertion dans le secteur marchand devrait permettre d'offrir, à destination des personnes exclues de l'emploi, une palette large d'outils d'insertion, mobilisables pour la construction des parcours individualisés de retour à l'emploi.

La construction de ces parcours suppose qu'une attention particulière soit portée à l'articulation entre ces différents outils, et ce notamment aux deux moments clés que sont l'orientation initiale et l'examen préalable au renouvellement du contrat. Il appartiendra donc à l'ANPE et à ses partenaires d'orienter la personne, en fonction de son diagnostic individualisé mais également au regard de la situation du marché du travail et de l'offre locale d'insertion, vers le dispositif, marchand ou non marchand, le plus approprié. Ce nouveau contrat sera intégré aux mesures globalisées de la politique de l'emploi, et sera donc fongible avec les autres instruments à la disposition du service public de l'emploi.

La création du CI-RMA, contrat ciblé sur une catégorie particulière de personnes exclues de l'emploi, pose la question de l'articulation souhaitable entre les deux instruments que sont le CUI et le CI-RMA, et de la possibilité pour les bénéficiaires potentiels du CI-RMA de bénéficier du CUI. Plusieurs éléments plaident pour cette solution, qui permettrait de faire de ces deux dispositifs des solutions complémentaires et non exclusives pour l'insertion des allocataires du RMI.

La création du CI-RMA vise à offrir un outil supplémentaire aux conseils généraux pour faciliter l'insertion professionnelle des allocataires les plus en difficulté, mais elle ne doit pas avoir pour conséquence de priver ces allocataires de la possibilité d'accès aux autres mesures d'aide au retour à l'emploi. Outre son caractère stigmatisant, l'instauration d'une telle dichotomie entre les allocataires du RMI de plus de deux ans, qui n'auraient accès qu'au CI-RMA, et les autres bénéficiaires des politiques d'insertion, irait dans le sens contraire des objectifs poursuivis.

En effet, dans la logique de définition de parcours individualisés, en fonction des besoins de la personne et de l'état de l'offre locale d'insertion, on ne saurait limiter *a priori* le type de solutions offerts à une catégorie de personnes : il appartient bien à l'ANPE ou à ses partenaires de déterminer la solution qui apparaît la plus appropriée au vu des besoins de la personne et de la situation locale de l'emploi. C'est donc l'orientation de toutes les personnes éloignées de l'emploi – et au premier chef des allocataires du RMI – qui devrait être réalisée par l'ANPE ou ses co-

traitants, sur la base d'un diagnostic personnalisé permettant de définir les modalités du parcours d'insertion. Le CI-RMA devrait donc s'inscrire, comme le CUI, dans cette logique de parcours individualisé, avec orientation et accompagnement du bénéficiaire par l'agence et ses partenaires.

L'existence de plusieurs outils potentiellement « concurrents » impliquera une coordination étroite entre le SPE et le Conseil général, afin de mettre en cohérence l'offre d'insertion et les critères d'accès aux différentes mesures. La passation d'une convention entre le conseil général et le SPE devrait permettre de formaliser cette coordination et de préciser les modalités de mise en cohérence des territoires d'intervention, de construction de l'offre locale d'insertion et enfin les critères d'orientation des allocataires du RMI entre les différents dispositifs. L'orientation serait ensuite confiée à l'ANPE et à ses partenaires, à qui il incomberait, en fonction de la situation de la personne et des critères définies en commun avec le conseil général, de prescrire la mesure la plus adaptée au parcours d'insertion envisagé.

### 3.2.2 Une aide à l'accompagnement pour les chantiers d'insertion

Les chantiers d'insertion accueillent essentiellement des allocataires du RMI, embauchés majoritairement sur des contrats emploi solidarité. En raison du statut particulier de ces employeurs et de l'importance des difficultés sociales et professionnelles du public accueilli, le taux de prise en charge de ces CES par l'Etat est aujourd'hui majoré (prise en charge à 95%). Or la mise en place du CI-RMA, comme la réduction du taux de prise en charge préconisée pour le nouveau contrat aidé, auront pour conséquence une hausse du coût résiduel supporté par les chantiers. Cette hausse peut être estimée à environ 65 euros par mois pour les personnes employées sur le nouveau contrat aidé, et à près de 230 euros par mois pour les personnes qui seront embauchées en CI-RMA. La fragilité de l'équilibre économique des chantiers, et les difficultés rencontrées par les publics qu'ils accueillent, excluent la possibilité pour eux d'assumer ce surcoût sur leur budget propre, sauf à modifier considérablement les règles relatives à la commercialisation.

Par ailleurs, si les chantiers d'insertion mettent en œuvre des actions d'accompagnement, le contenu et l'intensité de ces actions restent variables : l'étude S.I.L.O.E.<sup>11</sup> mettait en avant la prédominance des actions d'accompagnement social et la faiblesse des actions d'accompagnement professionnel, ainsi que l'insuffisante professionnalisation des encadrant. La prise en compte insuffisante des actions d'accompagnement dans le financement des chantiers d'insertion et l'absence de soutien spécifique de l'Etat sur ce point peuvent également conduire certains chantiers à renoncer à des actions d'accompagnement ou de formation.

Il peut donc apparaître judicieux de mettre en place une « aide à l'accompagnement » pour les chantiers d'insertion, sur le modèle de ce qui se pratique pour les autres structures d'insertion par l'activité économique. Cette solution aurait pour intérêt de rendre homogène le champ de l'IAE, tout type de

---

<sup>11</sup> Cf infra p. 18

structure bénéficiant d'une aide à l'accompagnement, en reconnaissant ainsi la spécificité du champ de l'insertion. Elle permettrait également de répondre à la demande exprimée par les acteurs des chantiers d'insertion d'une mesure d'accompagnement attribuée à la structure indépendamment de l'aide versée à la personne, sans pour autant modifier le montant de l'aide globale attribuée à ces structures.

Cette solution aurait en outre l'avantage de positionner clairement le chantier d'insertion dans le champ de l'IAE et comme un dispositif piloté par l'État, en permettant une stabilisation de l'offre d'insertion locale et une amélioration du pilotage par les DDTEFP, qui pourraient contractualiser avec les chantiers sur les actions à réaliser.

En première analyse, le montant de cette aide à l'accompagnement pourrait avoisiner 40 000 à 50 000 euros par encadrant, sur la base d'un encadrant pour 10 salariés en insertion en équivalent temps plein. Ce montant devrait toutefois faire l'objet d'une expertise approfondie par la DGEFP, en lien avec les réseaux de structures porteuses de chantiers. Si le financement de cette aide reposera sur les crédits du Ministère de l'emploi, il conviendra également de mobiliser au mieux les cofinancements permis par du FSE, ainsi que les interventions des collectivités locales.

### 3.2.3 Renforcer le rôle de l'insertion par l'activité économique

Face à la fragilité relevée des structures d'insertion par l'activité économique, plusieurs pistes semblent devoir être explorées pour renforcer ce secteur.

- la « sécurisation » des financements : l'extrême fragilité des structures d'insertion par l'activité économique face aux fluctuations économiques devrait pouvoir être compensée par une stabilisation des crédits accordés par l'Etat. L'insertion professionnelle des personnes en difficulté est une action de long terme, qui exige une visibilité et un horizon suffisant afin d'assurer une perspective durable tant pour les personnes concernées que pour les structures qui les accompagnent. Il est donc impératif que les financements annoncés et décidés soient garantis : les engagements dans le domaine de l'insertion des personnes en difficulté devraient être respectés de manière prioritaire, en restant à l'abri d'éventuelles mesures de gel, de mise en réserve ou de report budgétaire. Par ailleurs, afin de pallier les fluctuations et les retards des versements par les services de l'Etat, le versement des aides aux structures d'insertion par l'activité économique pourrait être transféré à un organisme tiers du type du CNASEA, ce qui permettrait d'assurer la régularité du versement tout en permettant aux services chargés de l'emploi de disposer d'outils statistiques et de gestion assurant un meilleur pilotage de la mesure ;

- la relation des structures d'insertion par l'activité économique avec l'ANPE devrait être améliorée et consolidée, afin de mieux articuler l'action de ces structures et celle du service public de l'emploi. L'ensemble des structures devrait être incité à conventionner avec l'agence, afin de mieux structurer ce partenariat. Cette convention préciserait les modalités de coopération et les responsabilités respectives en terme de suivi et d'accompagnement des bénéficiaires. Il convient en particulier d'ouvrir l'accès aux prestations de l'agence aux bénéficiaires pendant toute la période de leur agrément. Ces mesures d'accompagnement devront être en particulier mobilisées dans les mois précédant la sortie afin d'organiser l'accès à l'emploi ordinaire ;
- la pratique de l'agrément doit être renouvelée, afin de permettre une meilleure coopération dans la construction du parcours d'insertion et non s'assimiler à un contrôle administratif de la structure, dimension souvent perçue comme dominante par les structures. Une révision de l'agrément devrait permettre un renforcement du suivi des personnes embauchées par une structure d'insertion par l'activité économique, tout en allégeant les contraintes sur les parcours. La durée de l'agrément devra également être revue. Elle est en effet considérée comme trop courte pour les personnes les plus en difficulté, qui peuvent connaître des périodes d'interruption d'activité durant les 24 mois d'agrément. Ces périodes (longue maladie, cures de désintoxication, congés maternité, ...) devraient pouvoir être décomptées de la durée d'agrément, afin que celle ci puisse correspondre à des périodes effectivement travaillées. Le cas particulier des ETTI, soumises à des contraintes fortes de réactivité pour répondre aux demandes des entreprises, mérite qu'un délai de réponse plus rapide – inférieur à 5 jours - soit assuré ; il pourrait être négocié dans le cadre de la convention avec l'agence locale ;
- le soutien financier de l'Etat au secteur devrait être consolidé dans deux directions. Il s'agit d'une part de conforter et d'améliorer les aides à l'accompagnement pour les AI et les ETTI, afin de mieux prendre en compte les actions menées par les structures, et de tenir compte de la diminution de l'aide relative par rapport aux entreprises ordinaires consécutive à l'entrée en vigueur de nouveaux allègements de cotisations pour les entreprises ordinaires. Il s'agit également d'augmenter l'offre globale d'insertion, en particulier pour les entreprises d'insertion, pour lesquelles le nombre de postes subventionnés par l'Etat n'a pas connu de progression depuis 2001 ;
- la question de la formation apparaît également primordiale, tant pour les salariés en insertion que pour les encadrants. Il importe en effet de mieux valoriser les parcours d'insertion des salariés, par le développement d'actions de formation et la reconnaissance des acquis professionnels. Cet objectif impliquera en particulier une mobilisation des conseils régionaux afin d'intégrer à leurs programmes de formation les particularités du secteur de l'IAE. Le succès de l'insertion repose également sur la professionnalisation des encadrants, qui implique le développement de formations adaptées ainsi qu'une reconnaissance des qualifications du secteur.

### 3.2.4 Encourager le développement des GEIQ

L'efficacité de ce dispositif plaide pour un soutien accru de la part de l'Etat, plus particulièrement pour les actions d'accompagnement des salariés.

En effet, si les GEIQ bénéficient des aides liées aux contrats particuliers de leurs salariés (en majorité des contrats en alternance ou des CIE, qui ouvrent droit à des exonérations de cotisations et des aides spécifiques), ils le font dans les mêmes conditions qu'un employeur de droit commun, sans que la spécificité de leurs actions d'accompagnement soit prise en compte.

S'il est vrai que l'Etat a mis en place en 2001 une « aide à l'accompagnement personnalisé vers l'emploi » pour les jeunes de moins de 26 ans embauchés par un GEIQ en contrat de qualification ou d'adaptation<sup>12</sup>, il peut sembler aujourd'hui souhaitable d'étendre le bénéfice de cette aide à l'ensemble des publics prioritaires, quel que soit leur âge, embauchés par les GEIQ. Ceci permettrait de développer l'action d'accompagnement de ces structures au delà des jeunes de moins de 26 ans (qui représentent aujourd'hui près des deux tiers des salariés des GEIQ), afin d'offrir à l'ensemble des publics prioritaires de la politique de l'emploi la possibilité de bénéficier d'un tel accompagnement vers l'emploi ordinaire.

Cette généralisation de l'aide à l'accompagnement dans les GEIQ devrait aller de pair avec une campagne de promotion de ce dispositif innovant, menée par l'Etat en direction des structures professionnelles et des branches, afin de mieux le faire connaître et de valoriser les atouts de cet instrument pour les entreprises elles-mêmes.

### 3.2.5 Développer l'accompagnement au sein des entreprises ordinaires

L'action des structures d'insertion, et en particulier de l'insertion par l'activité économique, s'interrompt aujourd'hui trop souvent au moment de l'entrée dans l'emploi ordinaire, alors que les entreprises comme les SIAE relèvent fréquemment la nécessité de poursuivre les actions d'accompagnement au sein de l'entreprise d'accueil. Il apparaît donc nécessaire de faciliter l'intervention des acteurs de l'insertion dans l'entreprise et d'améliorer le travail de relais entre secteur intermédiaire et entreprises classiques. L'existence d'une demande, de la part des entreprises, d'une démarche d'insertion préalable en amont de leur action de qualification, doit conduire à la mobilisation des organismes consulaires (CCI et chambres des métiers), à l'image de leur intervention dans le domaine de l'alternance. L'Etat et les collectivités locales doivent également soutenir les actions d'insertion mises en place au sein des PLIE et des FLES pour les publics ayant retrouvé un emploi, et capitaliser les bonnes pratiques locales existantes en matière

---

<sup>12</sup> Cette aide a été codifiée par le décret n°2003-133 du 18 février 2003. Son montant est de 686 euros par an et par accompagnement.

d'ingénierie de ce type d'action. Enfin, la mobilisation des partenaires sociaux devrait être accrue dans plusieurs directions : renforcement de leur participation aux CDIAE ; implication des institutions représentatives du personnel dans le suivi des salariés en contrat aidé, en particulier au moment de la sortie ; implication directe dans des actions d'insertion, à l'image de certaines fondations d'entreprises créées avec la participation des organisations représentatives.

L'accompagnement dans les entreprises ordinaires pourrait également se traduire par la mise en place de « cellules d'insertion » au sein même des entreprises, en collaboration avec les acteurs de l'insertion professionnelle. Le soutien aux actions d'accompagnement des structures d'insertion par l'activité économique pourrait ainsi être élargi à des actions menées au sein des entreprises pour les personnes rencontrant des difficultés d'insertion dans l'emploi ordinaire, par l'extension de l'aide à l'accompagnement aux salariés entrant dans l'emploi ordinaire, durant leurs six premiers mois de contrat. L'élargissement de l'accès à la prestation d'accompagnement dans l'emploi proposée par l'ANPE irait dans le même sens. Les résultats de l'évaluation menée par l'Agence devront guider les adaptations éventuelles de la prestation, et déterminer la pertinence de sa généralisation.

La prise de conscience de la nécessité de maintenir dans l'emploi les salariés les plus âgés est également une opportunité qui peut être saisie pour favoriser l'accompagnement des personnes en difficulté dans l'entreprise. L'accompagnement de ces personnes peut en effet être l'une des voies de réorientation des salariés les plus âgés, confrontés à la nécessité d'une « deuxième carrière » ; l'idée d'un « tutorat » favorisant la transmission des connaissances et l'accompagnement dans l'insertion professionnelle ne doit pas être réservées au seul public « jeune », mais pourrait être étendue à l'ensemble des personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi. Cette piste, particulièrement pertinente dans les secteurs d'activité où la pénibilité du travail est forte, puisqu'ils conjuguent un nombre important de cessations anticipées d'activité et des difficultés de recrutement, devrait être intégrée dans le contenu des discussions à venir au sein des branches professionnelles, afin de mobiliser les partenaires sociaux sur cet enjeu. L'Etat pourrait également encourager, par des incitations sociales ou fiscales, les entreprises reconvertissant leurs « seniors » dans l'accompagnement des salariés en insertion, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise.

Enfin, le développement des formations en alternance pour les adultes, initié avec la création du contrat de qualification adulte, doit être poursuivi. Le projet, actuellement en débat entre les partenaires sociaux, de création d'un « contrat de professionnalisation », remplaçant l'ensemble des dispositifs d'alternance, et dont l'accès serait élargi à tous les demandeurs d'emploi, va dans le bon sens. Il reviendra aux pouvoirs publics, une fois les négociations interprofessionnelles abouties, de prendre les mesures nécessaires pour faire de ce nouvel outil un élément central des parcours d'insertion vers l'emploi des personnes les plus en difficulté.

### **3.3 Organiser l'accompagnement de l'initiative économique.**

La systématisation de l'accompagnement est bien la voie d'excellence du succès de l'insertion recommandée par ce rapport. Il ne pouvait en être autrement puisque le succès même de l'insertion se mesure par la force d'un lien professionnel retissé. Or il ne saurait y avoir de relation humaine à la sortie du processus s'il n'y en a pas à son démarrage. C'est pourquoi la force de la notion de contrat unique d'insertion repose sur l'existence d'un contrat de travail et du processus d'accompagnement qui y est associé. La qualité de la fonction d'accompagnant s'est considérablement précisée depuis vingt ans notamment grâce au Secteur de l'Insertion par l'Activité Economique.

Il faut en déployer la puissance sur tous les plans où elle est restée encore peu active.

Un domaine d'une importance extrême est celui de la création, de la transmission et du développement d'activités nouvelles.

Divers outils originaux et plusieurs organismes en plein essor peuvent concourir, voire même constituer des processus novateurs et prometteurs pour la valorisation des initiatives personnelles ou collectives partant du territoire local.

#### **3.3.1 Le chèque d'accompagnement personnalisé.**

Créé par la loi de juillet 1998, son développement n'a pas été jusqu'ici exploité autant qu'il le pourrait. L'Association Professionnelle des Emetteurs de Titres de Services<sup>13</sup> formule aujourd'hui six propositions concrètes et innovantes qui seraient en mesure de réformer le Chèque d'Accompagnement Personnalisé (CAP) de manière pragmatique et de lui conférer une plus grande efficacité dans son application opérationnelle et son action de proximité. Je me propose de les inscrire à l'ordre du jour d'un futur Conseil National des Politiques de Lutte contre les Eclussions. (CNLE)

Ainsi que cela a été longuement développé en introduction, l'ensemble des efforts de tous les professionnels et bénévoles des actions d'insertion, aussi bien dans le secteur marchand que non marchand ont besoin d'emplois nouveaux et d'activités nouvelles pour connaître leur plein déploiement. L'idéal est atteint s'ils peuvent eux-mêmes contribuer à les créer dans le mouvement même de la politique d'insertion. C'est l'ambition de l'A.D.I.E. déjà citée.

#### **3.3.2 L'Association pour le Développement de l'Initiative Economique (A.D.I.E.)**

Son rôle dans la promotion du crédit solidaire et le développement de la micro finance, des micro crédits au service des travailleurs non salariés commence à être connu. Maria NOWAK mène une action acharnée pour faire comprendre que les micro entreprises constituée par un travailleur indépendant ne peuvent pas décoller avec le régime même le plus favorable institué par la loi Initiative Economique pour les charges sociales. La solution est à rechercher du côté d'une progressivité spéciale pour ce type d'initiative économique. Pour une personne qui arrive tout juste

---

<sup>13</sup> APETDS - ATRIA Rueil Malmaison Business Services - 21 av. Edouard Belin 92566 RUEIL MALMAISON CEDEX

à dégager un revenu similaire au RMI, soit 4 840 € par an, le montant de ses cotisations atteint 54 % de ses revenus soit 2 689 €. C'est une impasse.

### 3.3.3 Le Centre National de l'Entrepreneuriat (C.N.E.).

Il existe aussi désormais une autre initiative très prometteuse par sa puissance d'ingénierie. Il s'agit du Centre National de l'Entrepreneuriat qui a vu le jour en 2000 au Conservatoire National des Arts et Métiers. Il s'agit d'un centre spécialisé dédié à l'initiative et aux petites entreprises.<sup>14</sup> Son rôle dans l'accompagnement des porteurs de projets peut être décisif. Cette stratégie a été fortement étayée par Michel Godet dans ses ouvrages et ses travaux du LIPS<sup>15</sup>.

S'ouvre ainsi un champ déterminant pour qu'au sein d'une société technologique et une économie de marché les forces centrifuges intrinsèques au système qui privilégient sa performance de pointe, puissent être compensées par des forces centripètes de reconstitution. Celles-ci ne peuvent être que créatrices d'activités et d'emplois pour jouer leur rôle. Elles ne peuvent l'être que dans le secteur marchand pour que puisse exister aussi dans le secteur non marchand un développement d'autres emplois et d'autres activités indispensables pour ceux qui ne sont pas porteurs de projets de création et qui ont autant de droit à participer à la vie économique et sociale. Il ne faut pas opposer les deux secteurs, mais au contraire bien comprendre qu'ils sont complémentaires et même liés. L'insertion dans le secteur non marchand ne pourra prospérer que si le secteur marchand connaît un développement suffisamment créateur de valeur ajoutée.

### 3.3.4 Un nouvel horizon humain pour les seniors

Il existe enfin un autre point d'appui favorable pour venir constituer cette force de compétence dans l'accompagnement des personnes dans les initiatives économiques. Ainsi que cela a été évoqué au § 3.2.5. ci-dessus, la réforme des retraites fournit une occasion très précieuse de mobilisation du personnel expérimenté d'entreprises incité désormais à se maintenir dans l'emploi. Une rencontre récente avec des directeurs de ressources humaines de grandes entreprises m'a permis d'évoquer cette orientation. D'autres contacts doivent être organisés avec eux pour approfondir la démarche qui consisterait à mobiliser sur cette fonction d'accompagnant des cadres ou techniciens volontaires âgés dans les dernières années de leur vie professionnelle. Le régime d'indemnisation de la fonction à l'extérieur de l'entreprise devra bien sûr faire l'objet d'une négociation dans le cadre approprié. Mais ici encore l'opportunité est excellente. Ces accompagnateurs pourraient s'engager dans une nouvelle motivation à forte valeur ajoutée humaine pour leur vie professionnelle, préparant une nouvelle perspective pour leur retraite, au cœur des actions pour l'insertion.

---

<sup>14</sup> Contact : Jean-Claude BOULY Directeur, Professeur au CNAM, Chaire de prospective industrielle  
bouly@cnam.fr

<sup>15</sup> Michel GODET – Le choc de 2006 : démographie, croissance, emploi. Ed Odile Jacob 2003.  
Cf aussi rubrique actualités du site Web [www.cnam.fr/lipsor/](http://www.cnam.fr/lipsor/)

## **4 REUSSIR UNE SOCIETE PERFORMANTE PARCE QUE FINALISEE PAR SA COHESION.**

### **4.1 L'accompagnement, expression privilégiée de la cohésion sociale.**

En définitive l'analogie la plus frappante entre les pistes évoquées autour de la réforme globale des contrats aidés applicables au secteur marchand ou non marchand et l'organisation désormais urgente de l'accompagnement de l'initiative économique réside bien dans cette fonction d'accompagnement.

Un stage effectué en fin d'année 2002, à l'initiative de la Présidence du Sénat à l'incubateur de TELECOM PARIS m'a permis de faire un rapprochement saisissant entre l'accompagnement des créateurs des entreprises de pointe qu'on y rencontre et l'accompagnement tel qu'il est pratiqué dans les structures d'insertion. Plus d'une analogie pourrait être trouvée, au sein même du lien conventionnel établi entre la structure et la personne accompagnée. Cette pratique a donc bien quelque chose d'universel dans sa raison d'être. Une nouvelle fois l'évocation de la philosophie de l'apprentissage vient à l'esprit.

Par ailleurs le succès de l'insertion est indiscutablement lié à la signature d'un contrat de travail, ou d'un acte de création d'entreprise. Tel est bien la nature du CES ou du CEC et demain du contrat les remplaçant, ou de l'inscription au registre du commerce ou des métiers, pour les créateurs.

Pour exprimer de manière significative cette cohérence et pour tenir compte du fait que l'appellation de contrat unique est impropre du fait de la diversité des contrats existant auxquels s'ajoutera bientôt le contrat de RMA, les dénominations génériques suivantes pourraient être opportunément retenues :

#### **4.1.1 le contrat de travail accompagné (CTA).**

Il qualifierait tous les contrats relevant du même processus d'accompagnement, quelles que soient leurs appellations spécifiques. Ainsi le contrat d'apprentissage, le contrat de qualification, le contrat initiative emploi, le contrat d'adaptation.. relèveraient tous de l'appellation générique de contrat de travail accompagné CTA..

##### *4.1.1.1 Le contrat de travail à accompagnement renforcé (CTAR).*

Il correspondrait à la fusion du CES et du CEC et aurait pour particularité d'être par sa modularité et sa souplesse plus étroitement adapté à la personne. Ce serait donc un Contrat de Travail Accompanyé Adapté ou mieux encore Contrat de Travail à Accompagnement Renforcé (CTAR) au sein des contrats de travail accompagnés.

#### **4.1.2 le contrat de création accompagné (CCA)**

Il désignerait tous les contrats signés organisant l'accompagnement d'une initiative économique de reprise, de transmission ou de création d'activité.

Les CTA ainsi que les CCA constitueraient donc les deux branches de la formule générique du contrat d'accompagnement généralisé (CAG), selon qu'on se trouve en régime de salariat d'un côté ou en régime d'activité indépendante de l'autre.

Cette proposition est cohérente avec le perfectionnement continu de la pratique de l'insertion, notamment par l'activité économique qui s'est développée en France, et symboliserait bien un progrès dans l'organisation de cette stratégie.

Les appellations proposées soulignent la logique profonde de la démarche. L'essentiel est bien de poursuivre le développement de grande qualité construit patiemment depuis environ une vingtaine d'années par des personnes le plus souvent anonymes qui contribuent à donner à notre société une solide trame d'humanité, par une résistance admirable contre les forces centrifuges d'exclusion. Cette résistance s'enracine dans le regard de confiance porté à celui qui est menacé d'exclusion et dans l'écoute accordée aux besoins qu'il exprime. La chance est aujourd'hui de pouvoir faire un pas de plus en prolongeant jusqu'au développement local, par la démarche « entrepreneuriale », la validité de l'initiative intermédiaire expérimentée avec succès par le secteur de l'I.A.E.

Il ne s'agit pas ici de proposer une nouvelle idéologie mais au contraire de consolider des initiatives concrètes de développement territorial émergent à partir du terrain, de reconquête de la liberté d'entreprendre, de réappropriation des lois du marché au service de la cohésion de la société. Les véritables acteurs en définitive de l'insertion ne peuvent être que les intéressés eux-mêmes.

L'aide et l'accompagnement associés aux contrats sont provisoires pour les bénéficiaires puisqu'ils ne correspondent qu'à l'indispensable phase de remise en forme, comme sont provisoires tous les apprentissages, tous les entraînements, toutes les préparations en vue d'une mobilisation intensive de l'énergie personnelle pour, de passive qu'elle est facilement, la rendre active et capable d'initiative. Mais leur philosophie doit être pérenne puisqu'elle exprime la logique même de toutes les transmissions préalables à la prise d'initiative.

#### **4.2 L'Etat garant de la cohésion sociale, doit encourager les processus d'accompagnement.**

Ce processus doit être protégé et garanti par l'Etat, au même titre qu'il l'est dans le domaine de l'Education Nationale. Il traduit en effet la volonté politique de ne pas donner au marché le dernier mot, en refusant d'admettre implicitement qu'il puisse être le mécanisme ultime et exclusif de régulation de la société. La survie de la catégorie du citoyen, menacée de se dissoudre dans celle de client ou de consommateur, est en jeu. Ne refusant donc pas les lois de l'économie de marché, mais s'interdisant de renoncer à l'impérieux devoir de solidarité, fondateur de la cohésion sociale, cette démarche ne régénère pas une utopie inaccessible, la

chimère d'un marché structurellement finalisé par la solidarité. C'est inaccessible au mécanisme même de la confrontation de l'offre et de la demande à un instant donné.

La solution consiste à compléter la confrontation instantanée à un moment donné d'une offre et d'une demande, par leur dissociation dans l'espace et dans le temps. Deviennent alors conciliables des données apparemment contradictoires grâce au caractère dynamique du processus, grâce à la transitivité des phases successives de sa dialectique.

Ne plaçant pas sur le même plan et ne confrontant au même moment des actions de nature différente, la solidarité, entrant en relation dialectique avec le marché ne prétend pas intrinsèquement en changer les lois, mais simplement lui refuser le dernier mot .

Telle est bien la possibilité offerte par une politique de cohésion sociale compatible avec le principe de liberté. Le refus politique d'effacer la justice devant un marché destructeur de la cohésion sociale parce que globalisé, peut s'affirmer en libérant le principe de réalité des marchés locaux diversifiés suscitant des initiatives de proximité, plus rapides et souples que toute réponse globale centralisée.

## **ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.**

### **Ministres**

M. François FILLON, Ministre du travail, des affaires sociales et de la solidarité

Mme Dominique VERSINI, Secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion

### **Cabinets Ministériels**

#### **Premier Ministre**

M. Dominique CHERTIER, conseiller Social

M. Alain QUINET, conseiller pour la macro-économie

#### **Ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité**

M. Jean-Paul FAUGERE, directeur de cabinet

M. Pierre SOUTOU, chargé de mission auprès du Premier Ministre

M. Eric AUBRY, conseiller chargé du travail et des relations sociales

M. Claude FONTROJET, conseiller chargé de la vie associative et de l'économie sociale

M. Jean-Philippe PIERRE, chef adjoint de cabinet, chargé des relations avec le Parlement

M. Vincent CHRQUI, conseiller technique

M. Cyril COSME, conseiller technique chargé de l'emploi et de la négociation collective

Mme Patricia SITRUK, conseillère technique action sociale

#### **Secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion**

M. François SCHECHTER, Directeur de Cabinet

M. Alain REGNIER, Directeur de Cabinet

M. Olivier BEATRIX, Chef de Cabinet et conseiller technique

Mme Isabelle DELEU, conseillère, chargée des relations avec le Parlement

#### **Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales**

Mme Rachida DATI, magistrat conseiller technique pour la prévention de la délinquance

*Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

M. Jérôme LACAILLE, conseiller technique

M. Antoine MAGNIER, conseiller technique

*Ministère délégué à la famille*

M. Arnaud STRASSER, conseiller technique

## **Personnes qualifiées**

M. Jean Claude BOULY, Directeur du Centre National de l'Entrepreneuriat au CNAM

M. Claude ODIER, Directeur Général ODITOR Conseil

M. Michel DOLLE, rapporteur général du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale

M. Jean Yves DUBREUIL, Directeur des Relations Sociales VEOLIA Environnement

M. Jean-Pierre DUPONT, vice-président de l'Assemblée des Départements de France

M. Xavier EMMANUELLI, Président du SAMU SOCIAL et du Haut Comité du Logement des Personnes Défavorisées - ancien Secrétaire d'Etat à la cohésion sociale

Mme Véronique FAYET, adjointe au maire de Bordeaux

M. Jean-Baptiste FOUCAULD, Président de Solidarités Nouvelles face au Chômage

M. Bertrand FRAGONARD, ancien délégué interministériel au RMI Président de l'Observatoire National de la Pauvreté

M. Michel FRANQUES, adjoint au maire d'Albi, délégué à la vie des quartiers et à l'insertion

M. François GEUZE, DRH Institut Pasteur, Lille

M. Michel GIRAUD, président de la Fondation deuxième chance - Ancien Ministre

M. Michel GODET, professeur au CNAM

Mme Maryse JOISSAINS-MASINI, député-maire d'Aix en Provence, présidente de la Communauté du Pays d'Aix-en-Provence

M. Philippe MARINI, sénateur, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

M. Michel MOBAILLY, directeur de l'insertion et de l'emploi, Communauté d'agglomération d'Aix-en-Provence

M. Alain PIVETEAU, DRH SONY

Mme Nicole PRUD'HOMME, présidente de la Caisse Nationale des Allocations Familiales

M. Jean Michel RAPINAT directeur à l'Assemblée des Départements de France

M. Didier ROBERT, conseiller du Conseil Economique et Social

M. Stéphane SALORD, 2ème adjoint de la Ville d'Aix-en-Provence, vice-président de la Communauté d'Aix, vice-président de l'Alliance Ville pour l'Emploi

M. Dominique VERCOUSTRE, DGA Beauté Prestige International

M. Claude VIET, Président de la Mission Interministérielle sur les Mutations Economiques,

M. Paul de VIGUERIE, directeur général de l'Assemblée des Départements de France

M. Bernard VIVIER, conseiller rapporteur au Conseil Economique et Social

M. Mark WELLS, D.R.H. OTIS France et Europe du Nord

## **Administrations et Services Publics**

PREMIER MINISTRE

### **Commissariat Général du Plan**

M. Bernard SIMONIN, chargé de mission, service des affaires sociales

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

### **Direction Générale du Budget**

M. Pierre Matthieu DUHAMEL, directeur général

M. François CARAYON, sous-directeur

M. Frédéric GUIN, chef de bureau

### **Direction de la Prévision**

M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur

M. Jean BENZAÏD, sous-directeur

M. Bertrand MARTINOT, chef de bureau

### **Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques**

M. Guy LAROQUE, directeur des études et synthèses économiques

## MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE

### Inspection Générale des Affaires Sociales

M. Michel THIERRY

M. Jérôme GUEDJ

### Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Mme Catherine BARBAROUX, déléguée à la formation professionnelle

M. Vincent DELPEY, sous-directeur , développement de l'activité et de l'emploi

Mme Nicole DA COSTA, chef de mission, développement de l'activité et de l'insertion

M. Ely DORADO

### Direction Générale de l'Action Sociale

Mme Sylviane LEGER, directrice générale.

M. Jean-Yves HOCQUET adjoint au directeur

Mme Claire DESCREUX, sous-directrice

Mme Catherine LESTERPT, chef de bureau

### Direction des Recherches, des Etudes et des Statistiques

Mme Mireille ELBAUM, directrice

M. Patrick PETOUR chef de bureau

### Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique

Mme Françoise BOUYGARD, sous-directrice chargée du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

### Agence Nationale pour l'Emploi

M. Michel BERNARD, directeur général

M. Jean-Marie MARX, directeur adjoint

Mme Dominique VERNAUDON-PRAT, chef du département des politiques d'interventions

Mme Viviane PIC

## MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

### Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications

M. Pierre ROCHE, sociologue

## **Syndicats et organisations professionnelles**

### Confédération Française Démocratique du Travail

M. Michel JALMAIN, secrétaire national en charge des questions de l'emploi

M. Jacques RASTOUL, secrétaire confédéral

Mme Marie-Jo CHARON

### Confédération Française de l'Encadrement – Confédération Générale des Cadres

M. Jean-Marc ICARD, secrétaire national chargé du pôle emploi

### Confédération Générale du Travail

Mme Monique DESCOINS, responsable de l'activité protection sociale

Mme Jacqueline FARACHE, administratrice à la Caisse nationale d'allocations familiales

### Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière

M. Jean-Claude MALLET, secrétaire confédéral chargé de la protection sociale

M. Arnaud BREUIL, assistant confédéral en charge de la branche famille

### Confédération Française des Travailleurs Chrétiens

M. Michel MOISE-MIJON, conseiller chargé de la protection sociale

Mme Bernadette CALISKAN, conseillère technique

### CG-PME

M. Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales

M. Georges TISSIE, directeur des affaires sociales

**Mouvement des Entreprises de France**

M. Christophe SALMON, secrétaire général du Comité de liaison des services

M. Dominique TELIER, directeur des relations du travail

Mme Catherine MARTIN, directeur de l'emploi

M. Jean-Pierre PHILIBERT, directeur des relations avec les pouvoirs publics

**Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole**

Mme Jeannette GROS, Présidente

M. Yves HUMEZ, directeur général

Mme Marie-Christine BILLE, chargée des relations parlementaires

**Union Nationale des Centres Communaux d'Actions Sociales**

M. Daniel ZIELINSKI, délégué général

**Association Professionnelle des Emetteurs de Titres de Services : ( Groupe Chèque Déjeuner  
- ACCOR Services France - SODEXHO Chèques de Services et Cartes de Services  
- Intertitres BANQUE POPULAIRE)**

M. Christian CASTAGNET conseiller du Président du Groupe Chèque Déjeuner

M. Eric BOULTE, ACCOR Services France

## **Secteur Associatif**

**ADIE Association pour le Droit à l'Initiative Economique.**

Mme Maria NOWAK, Présidente

**ADMICAL Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial**

Mme Claudie ESSIG, Secrétaire Générale membre fondateur

M. Antoine d'ARRAS, chargé du développement et du partenariat de L'ENVOL  
pour les enfants européens (structure associative associée à ADMICAL)

**A.F.I.J. Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.**

M. Daniel LAMAR Directeur général.

**ARDML Aix-en-Provence**

Mme Monique DAVY, Directrice Générale

**AI « Partage et Travail », Aix-en-Provence**

Mme JACQUELINE CHAUVEL, Directrice

**Aix Emploi Relais**

Mme OUASSILA GUELLAL, directrice

**ALTER, Marvejols ( entreprise d'insertion )**

M. Yves KOSCIELNIAK, Président

M. Denis SCHIRA, Directeur

Mme Evelyne STAHL, Accompagnement

Mme Agnès PEZON, Logement social

**AMI SACIC Entreprise d'insertion Aix-en-Provence**

M. Michel KARNOUSKIS

**ATD-Quart Monde**

M. Pierre SAGLIO, président

M. Lucien DUQUESNE, vice-président

M. Denis PROST, volontaire permanent

M. Bruno DULAC, volontaire permanent

**Athantor**

M. Bertrand MADELIN, président

Mme Colette BOST

Mme Isabelle BOURDIN

Mme Catherine FROISSART

M. Daniel DEON

**Atelier Mandarine Aix-en-Provence**

Mme Maryse MEZIAT, présidente

Mme Florence PERRIN, chargée d'Insertion

**Autrement La Roque d'Anthéron**

M. Frédéric MAUREL

**Bordeaux Services Solidarité (insertion CEC)**

M. Guy HAVARD, président

M. Jean Claude BARONNET, trésorier

Mme Hasnia AKROUN, directrice

**Centre NEY**

M. Luc MONTI

**Chantiers Ecoles**

Mme Martine THEAUDIERE, présidente

**CNCAFLES (Comité National de Coordination et d'Appui aux Fonds Locaux Emploi Solidarité)**

M. RAINGEVAL Président

Mme DAVANT Trésorière

M. CLOUX, Secrétaire Général

M. EKKER Coordonnateur national CNCA FLES

**Comité National de Coordination des Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification**

M. Jean DALICHOUX, secrétaire général

M. Didier PIARD, vice-président

**Comité National de Liaison des Régies de Quartier**

M. Guy DUMONTIER, président

**Conseil National des Entreprises d'Insertion**

M. Jean-Paul HELIOT, président

Mme Brigitte OGEE, secrétaire générale

Mme Françoise BERNON trésorière

**Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique**

M. Claude ALPHANDERY, président

M. Jacques DUGHERA Secrétaire Général

**Emmaüs France**

Abbé PIERRE

M. Martin HIRSCH , président

M. Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales

Mme Isabelle MASSIN

**Fédération COORACE**

M. Pascal MERCIER, président

Mme Jacqueline SAINT YVES Vice Présidente

M. MACHICOANE, secrétaire général

**Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réadaptation Sociale**

M. Jean-Paul PENEAU, directeur général

M. Alain SIMON

**Inter Eco Provence**

M. Mitran DUMONT, chargé d'insertion

**Jardins d'Aujourd'hui Bordeaux(chantier d'insertion)**

Mme Florence TCHAVDAROFF, animatrice

M. Eric PREDINE, agent de développement

**Jardins du Chayran – Millau (chantier d'insertion)**

M. Jean Louis COULON, président

M. Jackie GUILLEMET, Directeur

M. Jacky ALLAIN, Encadrant social

M. Laurent COLAS, encadrant maraîcher

Mlle Chloé BANO, animatrice adhérent

**Mission Locale du Pays d'Aix**

M. LAURENT BONNET, Directeur de la Mission et du Comité du Bassin de l'Emploi

**Mouvement National des chômeurs et précaires**

M. Georges ARHIMAN, vice-président, responsable de l'association de chômeurs de l'île de la Réunion

Mlle Zalie MANSOIBOU, membre du conseil d'administration, responsable de l'association de chômeurs et précaires de Paris

**Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée**

M. Jean-Louis SANCHEZ, délégué général

**Optim Emploi (AI- ETTI)**

Mme Claudine BLANCHET

**Partage et Travail**

M. Gérard FACHE, président

**P.L.I.E. Aix-en-Provence**

M. Denis BRENDEL, CPA/D.I.E, chef de projet P.L.I.E

**Réseau Cocagne**

M. Jean-Claude VORGY, président

**Réseau « Coopérer pour entreprendre »**

Mme Elisabeth BOST, déléguée générale

**Secours catholique**

M. Gilbert LAGOUANELLE, directeur de l'action institutionnelle

M. Christian GOURGOUILHON, délégué diocésain Aix-en-Provence

M. Jacques VIDAL, président délégation Aveyron

M. Roger BRUN, trésorier délégation Aveyron

**Secours populaire**

M. Julien LAUPRETRE, président

Mme Jacqueline MERIGOT, secrétaire nationale, responsable de la solidarité en France

**Solidarités Nouvelles face au chômage**

Jean-Baptiste de FOUCAULD

M. Patrick BOULTE

M Thierry SPANOGHE

Mme Jessica HOLC

**Union Nationale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales**

M. Hubert ALLIER, directeur général,

M. Bruno GROUES, conseiller technique

## **Personnalités étrangères**

**Réunion de travail sur la lutte contre l'exclusion**, au Sénat avec une délégation officielle de la République de Moldavie conduite par M. Veaceslav AFANASIEV vice ministre du Ministère de l'Economie – directeur de l'Institut National de l'Economie et de l'Information

**Réunion de travail au Sénat** avec Mme Suzanne MOFFET , directrice de la Direction générale adjointe des politiques de sécurité du revenu au Ministère de l'emploi, de la solidarité sociale et de la famille du Québec .

## **ANNEXE 2 COLLOQUES ET RENCONTRES DE TRAVAIL**

### **18 et 19 février 2003**

**Participation à la rencontre** entre différents acteurs de l'insertion d'Ille et Vilaine, et la section des affaires sociales du Conseil économique et social, dans le cadre de l'élaboration du projet d'avis « l'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous ».

- Séance de travail avec le directeur du PLIE de Rennes Métropole
- Echange avec une famille sortie d'une situation d'exclusion et devenue coopérant ATD
- Séance Université Populaire Quart Monde à Rennes
- Présentation et échange à la Maison Arc en Ciel de Bazouges la Pérouse : initiatives ATD de lutte contre l'exclusion en milieu rural
- Rencontre et échange avec tous les responsables associatifs et les élus de la Communauté de Communes du canton d'Antrain agissant contre l'exclusion

### **25 février 2003** –

**Colloque Entreprise et Progrès** « insertion durable des jeunes en entreprise » Remise des prix aux lauréats, SENAT

### **27 février 2003**

**Rencontre nationale** sur le thème : Décentralisation et Action sociale, PARIS

**Organisateurs** : Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée , Institut de la Décentralisation

### **20 mars 2003**

**Colloque** « Entreprises et cohésion sociale », PARIS Assemblée Nationale

**Organisateur** : Fédération Nationale des Caisses d'Epargne

### **21 mars 2003**

**Colloque** « Les enfants pauvres en France », PARIS

**Organisateurs** : Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, Commissariat Général du Plan, Caisse Nationale des Allocations Familiales, Direction de la Recherche, de l'Evaluation et des Statistiques

### **25 mars 2003**

**Quatrièmes Rencontres sénatoriales** de l'Apprentissage » : « Apprentissage et Mixité, pour l'égalité des Droits », PARIS

### **26 mars 2003**

**Journée Nationale** des P.L.I.E (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, Alliance Villes Emploi) : « Nouvelles Politiques territoriales de l'emploi et de l'insertion : rôle et évolution des P.L.I.E », PARIS

### **7 avril 2003**

#### **rencontre avec les responsables des entreprises et chantiers d'insertion de la région d'Albi**

organisée par M. Michel Franques maire adjoint délégué à la vie des quartiers et à l'insertion.

### **11 avril 2003**

**Colloque** « Voisins et Citoyens en Méditerranée », Initiatives de solidarité et action Publique, AIX-EN-PROVENCE

### **5 Mai 2003**

**Colloque** « Devenir de l'insertion par l'activité économique », RODEZ

**Organisateur** : Union Départementale des Associations intermédiaires et des Organismes d'Accueil et d'Insertion par l'Economique de l'Aveyron

### **14 mai 2003**

**Premières Rencontres** de la croissance, sur le thème « Objectif 3% : des idées pour une croissance durable », PARIS

**Organisateur** : REXECODE

### **22 mai 2003**

**2<sup>ème</sup> Convention** des Délégués Départementaux, Régionaux et Présidents d'Unions Départementales et Régionales de l'UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale), PARIS

### **23 mai 2003**

**Rencontre** CNCA-FLES de la Marne (Comité National de Coordination et d'Appui aux Fonds Locaux Emploi Solidarité), REIMS

### **19 Juin 2003**

**Rencontre** anniversaire du P.L.I.E (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, Alliance Villes Emploi) de Rennes Métropole, RENNES

### **27 juin 2003**

**Colloque** au Sénat : « Quel Acte II pour l'Insertion ? », PARIS

**Organisateur** : Journal de l'Action Sociale

### **4 juillet 2003**

**Colloque** « Liberté, égalité, fraternité », MARSEILLE

**Organisateur** : Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée

## ANNEXE 3 BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

### OUVRAGES

Michel ABHERVE : Missions locales : vingt ans d'actions concrètes avec et pour les jeunes (Juris service)

Jean Michel BELORGEY – Annie FOUQUET – Minima sociaux, revenus d'activité, précarité – Commissariat Général du Plan – mai 2000

Jean-Louis BORLOO : Un homme en colère (Ramsay)

Françoise BOUYGARD, Didier GELOT : Nouveaux services Emplois Jeunes : regard à mi-parcours (Cahier Travail et Emploi, Ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité, la Documentation Française)

M. Jean BOISSONNAT – Le travail dans vingt ans – La documentation Française 1995

Christian CAMBON et Patrick Butor La bataille de l'apprentissage – Descartes et Cie

Brigitte CAMDESSUS : La spirale ascendante – Faire reculer l'exclusion - Desclée de Brouwer

Gérard DELENCLOS : Le meilleur chemin du contrat aidé à l'insertion ( CES- FLES Reims)

Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE : Au carrefour de l'économie et du social : LA POLITIQUE DE L'EMPLOI - Editions Liaisons

Jordi ESTIVILL, Alain BERNIER, Christian VALADOU : Des pratiques différentes, une volonté commune. Les entreprises sociales et la lutte contre l'exclusion dans 6 pays de l'Union Européenne (C.N.E.I)

Michel GIRAUD : Rebondir avec la Fondation de la 2<sup>ème</sup> chance (France-Empire)

Michel GODET : Emploi : le grand mensonge (Pocket) 1997  
Le choc de 2006 (Odile Jacob)

Nicolas GRIMALDI :  
Le Désir et le Temps (Librairie J. VRIN)  
Le travail, communion et excommunication (PUF 1998)

Claude LACOUR, Alette DELAMARRE - DATAR : 40 ans d'aménagement du territoire (La Documentation Française)

Martine MEUNIER-BOFFA : Droit social – Politique de l'emploi, Politique sociale – Litec, Juris classeur)

OLIVIER : Vingt ans à la moulinette - Editions Alter 48100 Chirac Marvejols

Jean PISANI-FERRY : La Bonne Aventure (La Découverte)

Jean PISANI-FERRY : Plein emploi (Conseil d'Analyse économique, La Documentation Française)

Yves ROBINEAU président de l'instance d'évaluation : **Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand** – Rapport - Conseil National de l'Évaluation et Commissariat Général du Plan – Documentation Française - 2002 –

Richard SENNETT : Le Travail sans qualités (Albin Michel)  
Respect : de la dignité de l'homme dans un monde d'inégalité (Albin Michel – 2003)

### REVUES ET PUBLICATIONS

Revue Economie et Humanisme :

Intégration sociale : des passerelles pour l'emploi (Revue n° 361)

Vers l'insertion par l'emploi : ouvrir l'économie aux solidarités (Hors série, n° 9)

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale : Rapports 2000, 2001-2002 (La Documentation Française)

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Inspection Générale des Affaires Sociales, Rapport annuel 2002: Politiques sociales de l'Etat et territoires (La Documentation Française)

Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts :

-Le SMIC, Salaire Minimum de Croissance (La Documentation Française)

- Minima sociaux : entre protection et insertion (La Documentation Française)

Groupe de Recherche Quart Monde-Université : Le croisement des savoirs (Editions Quart Monde)

Groupe de Recherche action-formation Quart Monde Partenaire : Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble ( Editions Quart Monde)

### ECONOMIE ET STATISTIQUES

- Le « Working Families Tax Credit » un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume Uni - N° 335. 2000 – 5
- L « Earned Income Tax Credit » un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats Unis- N° 335. 2000 – 5
- Les travailleurs pauvres en France – facteurs individuels et familiaux -Economie et Statistiques N° 335. 2000 – 5 Prévoir l'évolution des taux d'activité aux âges élevés : un exercice difficile - N° 355 – 356 – 2002.
- Les effets des dispositifs publics d'insertion en emploi destinés aux jeunes hommes défavorisés au Québec - N° 345 – 2001 - 3.
- L'influence de la perception du RMI sur la sortie vers l'emploi –N° 357 – 358 – 2002
- La formation Professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage - N° 337 – 338 – 2000 – 7/8
- Contrats d'insertion et sortie du RMI - Economie et Statistiques N° 346 – 347 – 2001 – 6/7
- RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi - N° 346 – 347 – 2001 – 6/7

### PREMIERES INFORMATIONS ET PREMIERES SYNTHESSES – DARES –

- Le devenir des personnes sorties par anticipation d'un contrat emploi consolidé (CEC) – 99.04 – N° 13.1
- Un an et demi après la sortie d'un emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi – octobre 2001 – N° 43.3
- Regard sur trois mesures d'aide à l'emploi : les bénéficiaires s'expriment – janvier 2002 – N° 05.2
- Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé en 2001 : *dans la lignée des années précédentes* octobre 2002 – N° 44.1
- Les bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand : *leur point de vue et leurs attentes*. Décembre 2002 – N° 50.2
- Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie – décembre 2002 – N° 52.3

- L'usage des emplois aidés par les employeurs du secteur non marchand : *logiques sociales, logiques de gestion* février 2003 – N° 06.2
- Les adultes relais : premiers éléments d'évaluation – février 2003 – N° 07.3

Compétitivité – Conseil d'Analyse Economique – La Documentation Française – 2003

Croissance et Chômage - La Documentation Française – 1998

Emplois de Proximité – La Documentation Française – 1998

Pauvreté et Exclusion - La Documentation Française – 1998

Avenir des métiers – Commissariat Général du Plan – décembre 2002

Les petites activités génératrices de revenu dans les quartiers précarisés – ADIE mai 2001

Entre chômage et difficultés de recrutement : se souvenir pour prévoir – Commissariat Général du Plan – qualifications et prospective – décembre 2001-

Minima Sociaux, revenus d'activité, précarité – Commissariat Général du Plan – mai 2000

### **FILMS VIDEOS**

Le bénéfice humain – Production Ministère des Affaires Sociales