



N° d'ordre NNT : 2025LYO20036

THÈSE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ScSo - Sciences Sociales

Discipline : Science politique

Soutenue publiquement le 23 juin 2025, par :

Hélène MONNET

Gouverner localement l'insertion.

Collectivités territoriales et associations dans la production des inégalités territoriales dans la métropole de Lyon et la ville de Paris.

Devant le jury composé de :

Pierre-Yves BAUDOT, Professeur des universités, Université Paris Dauphine

Président

Nicolas DUVOUX, Professeur des universités, Université Paris 8

Rapporteur

Anne-Cécile DOUILLET, Professeur des universités, Université de Lille

Rapporteuse

Matthieu HÉLY, Professeure des universités, Université Versailles St-Quentin-en-Yvelines

Examineur

Anne-France TAICLET, Maîtresse de conférences, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Examinatrice

Gwenola LE NAOUR, Maîtresse de conférences, Sciences Po Lyon

Directrice de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale – pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

Université de Lyon

École Doctorale « Sciences Sociales » (ED483)

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE LYON

Laboratoire Triangle UMR5206

Gouverner localement l'insertion

***Collectivités territoriales et associations dans la
production des inégalités socio-spatiales dans la
Métropole de Lyon et la Ville de Paris***

Hélène MONNET

Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique

Sous la direction de Gwenola LE NAOUR

Présentée et soutenue publiquement le 23 juin 2025

Pierre-Yves BAUDOT, Professeur des Universités, IRISSO-Université Paris Dauphine

Anne-Cécile DOUILLET, Professeure des Universités, CERAPS-Université de Lille (rapporteuse)

Nicolas DUVOUX, Professeur des Universités, CRESSPA-Université Paris 8 (rapporteur)

Matthieu HELY, Professeur des Universités, Printemps-Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Gwenola LE NAOUR, Maîtresse de conférences HDR, Triangle-Sciences Po Lyon (directrice)

Anne-France TAICLET, Maîtresse de conférences, CESSP-Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Remerciements

Je remercie tout d'abord Gwenola Le Naour, pour ces quelques années de suivi intensif, mais toujours bienveillant, pour sa disponibilité et ses alertes régulières sur la (vie de la) thèse, pour ce premier encadrement que j'espère à la hauteur. Je remercie par la même occasion Stéphane Cadiou, Charlotte Dolez, Caroline Frau et Valérie Sala Pala qui m'ont accompagnée et conseillée pendant ces années dans des périodes parfois chargées. Je tiens à remercier chaleureusement l'ensemble des membres du jury pour avoir accepté la discussion de cette thèse.

Je remercie Guillaume Gourgues pour l'initiation à la science politique et le goût de la critique argumentée. Quand je t'avais remercié pour la préparation au concours d'entrée en 4A à Sciences Po Lyon, tu m'avais dit que le métier de maître-esse de conférences c'était aussi rencontrer et renseigner des Hélène Monnet. La transmission est réussie.

Ces remerciements ne seront pas pour moi l'occasion d'exprimer ma gratitude aux classiques collègues, doctorant-es et ami-es, rencontres académiques et autres précieux conseils, mais plutôt celles et ceux qui ont fait cette thèse. Un travail de thèse n'est jamais chose aisée, peu importe le terrain, mais j'ai l'honnêteté d'avouer que je n'apprendrai plus jamais autant que ces quelques années passées à côté des pauvres, dont l'humilité me touche à tout jamais. Je n'ai jamais conçu ce travail autrement que pour eux et l'utopie de vouloir apporter une pierre à l'édifice des inégalités. Je n'ai jamais conçu ma thèse sans avoir un pied dedans et je n'aurais jamais pensé que ce serait par le terrain que l'aventure humaine serait la plus riche. Il paraît que la thèse forme et transforme, c'est sans nul doute à côté de toutes ces personnes que j'ai le plus évolué. Merci à Vandana et à sa famille, à Romica et Amira, à Monsieur Cuzin, à Monsieur Hauteroche, à Patrick Louis, à Chantal et Doris. À celles et ceux que j'ai croisé pendant ces années d'engagement et qui nous ont quitté : Bruno Barral, Patrick Louis, Dalila Berriah.

À ces remerciements pour les publics s'ajoutent les remerciements de tous les acteurs rencontrés, et de ces heures de bénévolat dispensées sans jamais le regretter. Merci à Marc, Bruno, Emmanuel et Marie-Aleth, Clémence J., Alain, Juliette, Nelson, Stéphanie et toutes les autres personnes rencontrées dans le chemin du bénévolat. Le travail associatif, appelons-le ainsi, mérite d'être valorisé car il possède ce pouvoir d'être utile. J'ai eu le sentiment de l'être un peu grâce aux opportunités offertes par Valérie Najarian et Marie-Eve Peguy d'ouvrir leurs cartons poussiéreux pour reconstituer un bout d'une belle histoire de combat ... et voir enfin plus large ! De l'autre côté de l'échiquier, je remercie les différentes personnes au sein d'institutions complexes qui m'ont accordé leur confiance mais aussi leur temps. Merci spécial à Stéphane, Anne-Marie, El Hadi, et Sabine, sans qui le terrain parisien aurait été avorté. Aux rencontres permises par les expériences professionnelles qui débouchent sur de belles amitiés : merci à Lola et à Lena.

Comme faire une thèse c'est aussi avoir la modestie de revenir sur ses choix, je ne peux finalement clore ces remerciements sans évoquer les précieux conseils et moments avec les (collègues) doctorant-es et docteur-es du laboratoire Triangle et de l'IEP. Il y a d'abord eu les échanges musclés avec Dorna, Ali et Théo dans le bureau 3.12, qui auront largement aiguisé mon esprit critique. Je vous remercie pour ça et pour le reste. Merci aux ancien-nes, aux modèles, celles et ceux qui vont être heureux-euses d'avoir leurs places dans ces remerciements et pas uniquement pour m'avoir fait changer d'avis sur la socio histoire : Christophe (d'ancienne élève à collègue, il n'y a qu'un pas), Antoine, JB, Marion, Valentin. Merci à celles et ceux qui sont venu-es après pour mon plus grand bonheur : merci à Salomé, Adrien, Loïck, Paul, Sarra, Aubin, Daniel, Kyriane, Lisa, Thomas, Émilien, Margot G. et Margaux R.. Il y a aussi les compagnons de la fin, avec qui les journées d'écriture dans la chambre froide ont été nettement plus agréables : merci à Willy (on l'a fait !) et Alexandre. Merci à toutes et à tous pour le soutien, les doutes, les rires, et tout ce qui fait de la thèse une expérience humaine doublement inoubliable. Les générations de doctorant-es s'enchaînent sans que le soutien ni l'intégration soient parfaits. Pourtant, les modèles que certains parcours doctoraux ont constitués contribuent à mener à bien ce rêve d'abord individuel, puis collectif (*copyright*). Merci à celles et ceux qui se sont souciés de nos santés mentales mutuelles, celles et ceux qui font évoluer nos projets au gré des discussions et celles et ceux dont les conseils avisés ont permis de comprendre le « réel objet de la thèse ». Maintenant je peux le dire : je ne regrette pas d'être allée aux archives.

Dans les différentes aventures de la thèse, certaines sont particulièrement marquantes et cette liste n'est pas exhaustive. Merci à l'équipe des représentant-es des doctorant-es à l'ED483, une aventure non sans rebondissements mais riche en tout point. Merci à Clarisse, pour l'organisation de cette JE inoubliable en septembre 2022 et les heures de visio avec cinq minutes de retard le mercredi matin, qui n'auraient probablement jamais eu lieu si tu ne m'avais pas simplement envoyé un message après ma communication à

l'AFS. Merci aux collègues de Lyon 2 lors de mon année d'ATER, les quelques 198h de cours ont pu être douloureuses parfois, mais à vos côtés les journées étaient plus douces : merci Margot, Vanille, Alexandre, Emilien, Adrien et Loïck (*bis*), et toutes celles et ceux qui ont pu croiser mon chemin. Je remercie aussi les membres des différents groupes de travail dans lesquels j'ai pu être associée au cours de mon parcours. L'aventure Territoire zéro chômeur a été la plus marquante et j'espère qu'elle se poursuivra encore, merci pour ça à Aubin (*bis*), à Sylvain, à Laure, à Henri, à Rachel. La recherche – toujours non financée – sur le conseil consultatif covid de la ville de Lyon et les collègues qui ont permis de faire du terrain, même confiné-es, même en couvre-feu. Merci finalement aux relecteur-rices de ces chapitres « épais » : Luc Sigalo Santos, Valentin Thomas, Maureen Clappe, Anouk Flamant, Willy Gibard, Camille Hamidi, Jean-Baptiste Devaux, Théo Sabadel, Sylvain Celle, Jean-Marie Pillon, Clara Deville, Christophe Parnet et Antoine Lévêque ; à celles et ceux qui ont fait le sale boulot des dernières semaines : Loïck Legreneur (*ter*), Émilien Devidal, Clémence Leurent, Margot Giacinti, Aubin Tantot (*ter*), et Adrien Bidaud-Bonod ; à tous les conseils promulgués ici et là en séminaire ou en journées d'étude, dans le montage de projets acceptés ou refusés, dans les couloirs de Lyon 2 ou de l'IEP : merci à Lilian Lahieyte, Violaine Girard, Raphaëlle Parizet, Julien Louis, Marion Alves, Rachel Vanneuville, Cécile Robert, Audrey Vézian, Chloé Gaboriaux, Diane Rodet, Michaël Segon, Amandine Gautier et Sébastien Gardon, Florent Schmitt et Amal Ennabih. C'est bien évidemment une aventure au long cours qui n'aurait pu prendre forme et exister sans le soutien du laboratoire Triangle et ses incroyables gestionnaires, avec une mention spéciale à Arnaud Marcon de l'IEP. Une dernière fois, merci.

Le *special thanks* professionnel mais surtout amical va, évidemment, à la plus belle rencontre qu'il m'ait été donnée de faire durant ces dernières années. À celui qui, je dois l'avouer, je n'avais pas envie de parler au début lorsque nous travaillions dans des bureaux séparés au 3ème étage de l'IEP. « Imagine ... mais imagine quand même ». À celui avec qui le soutien du quotidien aura été sans nul doute le plus bénéfique et le plus drôle. À ces *safe* places qu'il nous aura été permis de créer, à la bienveillance *forever*, à nos voyages de droite, à Foucault, à ta thèse ensoleillée, bref, à toutes nos incohérences personnelles qui nous ont fait endurer nos thèses mieux que jamais. Merci Théo. Merci par la même occasion à Clément pour le soutien particulièrement fort des derniers mois. Du côté de celles et ceux qui sont devenu-es des ami-es plus que des collègues, il y a Sarra. C'est bon de se rappeler comme le milieu est violent mais comme il permet des rencontres en or comme toi. Je suis très fière de toi, de tout ce que tu as fait cette année, pour toi, mais aussi pour nous. On repart au Canada quand vous voulez ! Un infini merci, j'espère que ces mots sont à la hauteur de vos attentes. Je suis obligée d'admettre enfin ma fierté pour la future thèse de Loïck (*quater*, ça commence à faire beaucoup). Les remerciements sont aussi l'occasion d'écrire ce qu'on ne veut pas dire en face, avec toi c'est le cas car nos relations en apparence conflictuelles cachent notre complicité et la richesse de nos échanges quotidiens. Merci aussi à Aubin : à Lille, à Évry, ou à Aussois, mais toujours en terrasse, on aura bien épuisé TZC. Les prochains, c'est (bientôt) vous, je vous envoie beaucoup de force !

Je remercie ensuite Clémence L. pour m'avoir conseillée, lue, relue, toujours en toute bienveillance et malgré les aléas de la vie de chacune. Casser la solitude du doctorat ça n'a pas de prix, avoir été là ces six années durant à écouter mes histoires de labo et questionnements théoriques avec un enthousiasme débordant au détour d'un terrain parisien a constitué le plus grand intérêt. Ton intelligence et ton empathie ont su m'accompagner sans aucun jugement, et ton admiration m'a portée. J'espère te rendre par ce travail une partie de tout ce que tu as pu m'offrir. Au rayon ami-es, celles et ceux qui ont accompagné ce rêve en permettant de garder un pied dans le réel : Félicité, Nicolas, Oriane, Martin, Bryan, Léli, Philippe, Noémie, Mary, Ellynn, Elodie A., Joshua, Léna M., Léna D., Clara, Quentin, Elodie G. et Erwan. Merci à Besac.

Merci à ma famille : à mon père de m'avoir transmis le goût de la politique, de la proximité, du contact, de l'empathie ; merci à Antonin, merci à ma sœur de m'avoir initiée au parcours doctoral quand je n'avais pas encore le brevet des collèves (cette thèse est aussi la tienne, pas sur le plan politique, qu'on se le dise, mais sur l'aboutissement) ; merci à mon frère et à ma mère, ils savent très bien pourquoi.

L'ultime merci s'adresse à William, soutien indéfectible depuis toujours aussi longtemps. Bientôt une moitié de vie à tes côtés et c'est comme si les épreuves s'enchaînaient pour nous renforcer. Tu sais que nous n'avons plus besoin des mots pour nous dire que la vie se construit ensemble.

Sommaire

Remerciements	3
Sommaire	5
Sigles et abréviations.....	7
Introduction générale.....	9
Pour une sociologie de la pauvreté à l'échelle de ses territoires	13
Construction de l'objet de recherche	28
Comparer et croiser les méthodes pour comprendre le gouvernement local des pauvres	34
Présentation de la démonstration.....	56
Chapitre 1 : Les insertions par l'emploi : variabilités territoriales des reconfigurations sectorielles	61
Section 1 : Aux origines locales de l'insertion par l'emploi. Reconfigurations institutionnelles et franchissements sectoriels	64
Section 2 : L'emploi dans l'insertion du point de vue des groupes professionnels.....	122
Chapitre 2 : Les associations en ordre dispersé face aux collectivités territoriales.....	159
Section 1 : La marchandisation de l'espace associatif local.....	164
Section 2 : Produire une expertise sur la pauvreté	212
Chapitre 3 : Réguler le secteur par les concurrences : le gouvernement territorial de la pauvreté	253
Section 1 : Le marché, seul « pilote officiel » de l'insertion sur les territoires ?	255
Section 2 : La concurrence entre les dispositifs comme moteur supposé du changement	293
Section 3 : Définir les publics, légitimer l'action publique	323
Chapitre 4 : L'IAE, un « précarité de seconde zone organisée ».....	357
Section 1 : Valoriser les pauvres, un investissement politique.....	361
Section 2 : Les dérives d'un système précarisant.....	392
Section 3 : IAE et RSA, la norme entrepreneuriale au cœur du gouvernement des conduites.....	422
Chapitre 5 : Quand le territoire ségrégue : les (dés)intermédiations entre les classes populaires et le politique.....	453
Section 1 : Des guichets aux prises avec un éloignement des classes populaires	457
Section 2 : La désintermédiation du personnel politique local.....	487
Section 3 : Les effets de la désintermédiation : distribution inégale de l'action publique et retour de la charité	526
Conclusion générale	548
Sources	557

Bibliographie.....	571
Liste des sigles et abréviations.....	599
Table des encadrés.....	601
Table des figures.....	601
Grille d'entretien.....	604
Annexes.....	608
Table des matières.....	618
Résumés.....	624

Sigles et abréviations

ACI : Atelier et chantier d'insertion

AI : Association intermédiaire

CASVP : Centre d'action sociale de la Ville de Paris

CCAS : Centre communal d'action sociale

CEI : Coordonnateur·rice emploi insertion

CER : Contrat d'engagements réciproques

CLEE ou CLE : Chargé·e de liaison entreprises emploi ou Chargé·e de liaison entreprises

DAE : Direction de l'attractivité et de l'emploi

Dases : Direction de l'action sociale, enfance, santé

DIE : Direction de l'insertion et de l'emploi

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail, et des solidarités

DSOL : Direction des solidarités

EI : Entreprise d'insertion

EPEC : Ensemble Paris emploi compétences

EPI : Etablissement parisien pour l'insertion

ESAT : Etablissement et service d'accompagnement par le travail

ETTI : Entreprise temporaire de travail d'insertion

FAS : Fédération des acteurs de solidarités

FSE : Fonds social européen

GEIQ : Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

GIP : Groupement d'intérêt public

IO et ITT et IM : Instance d'orientation, Instance technique territoriale et Instance de médiation

IAE : Insertion par l'activité économique

IER et IED : Itinéraire emploi renforcé et Itinéraire emploi diversifié

MDM : Maison de la Métropole

MDMS : Maison de la Métropole et des solidarités

MMIE : Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi

PEDC : Pôle emploi droit commun

PMI : Protection maternelle et infantile

PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi

PSA : Permanences sociales d'accueil

RSA : Revenu de solidarité active

RSE : Responsabilité sociale des entreprises

SIAE : Structures d'insertion par l'activité économique

SPAR : Schéma de promotion des achats responsables

SPASER : Schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables

SSP : Services sociaux de proximité

TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée

Introduction générale

« Devant le constat de la multiplicité des acteurs à laquelle sont confrontées les personnes en recherche d'emploi, du besoin d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi, de la nécessité d'aller chercher certains publics dits « invisibles », tout en répondant aux enjeux de tension de recrutement et d'amélioration de l'offre de service aux entreprises, le Gouvernement a engagé la réforme pour le plein emploi. La loi pour le plein emploi promulguée le 18 décembre 2023 porte l'ambition d'une amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises grâce à l'implication collective et coordonnée de tous les acteurs du secteur de l'insertion et de l'emploi. »¹

« Nous voulons un accompagnement humain de qualité. Respect pour les personnes au RSA et augmentation des minimas sociaux. Oui pour vivre dignement, non pour survivre seulement. Oui pour un accompagnement au travail, non pour le chantage au bénévolat. On veut des conditions de vie dignes, oui pour des minimas sociaux pour la réinsertion, non à des minimas sociaux qui renforcent l'exclusion. Non pour devoir mériter et mettre des pansements sur des fractures. Contre le travail forcé et la loi RSA sur le bénévolat, on veut un vrai travail bien payé. Contre les contreparties et les contrôles. »²

Ces deux *verbatim*s, portant sur les politiques d'assistance et d'aide, proviennent de deux groupes d'acteurs complètement opposés : les technocrates du Ministère du travail et les allocataires du RSA. Le premier est tiré de l'introduction du dossier de presse de la loi plein emploi adoptée en décembre 2023 et visant – entre autres – la généralisation d'un accompagnement rénové des allocataires du RSA. Le second provient de l'observation d'une université populaire organisée par ATD Quart Monde à Villeurbanne en janvier 2023, au moment des débats sur « le conditionnement du Revenu de solidarité active (RSA) »³, c'est-à-dire avant le vote de la loi quelques mois plus tard. Des espaces ministériels à la réception par les cibles d'une loi, de nombreuses étapes agissent comme autant de moments problématiques venant contraindre une application rigide et avec les effets souhaités du texte juridique.

¹ Dossier de presse sur la loi plein emploi, Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, février 2025.

² Extrait du carnet de terrain, observation d'une université populaire d'ATD Quart Monde à Villeurbanne, le 28 janvier 2023. Les paroles entre guillemets sont issues de paroles de personnes vivant la précarité, qui étaient invitées à formuler des slogans pour se positionner en faveur ou non de l'introduction d'heures d'activité obligatoires pour toucher le Revenu de solidarité active (RSA).

³ Grégoire NORMAND, « Macron veut conditionner le RSA à des heures d'activité : la réforme explosive du président-candidat », *La Tribune*, 23 mars 2022.

Le second extrait met en scène la parole d'allocataires du RSA et de leur expérience vécue quant à l'allocation, ainsi que les difficultés inhérentes au fait de devoir vivre un conditionnement de l'allocation. Le montant, la stigmatisation sociale associée au fait d'être un·e « assisté·e », l'obligation morale de participation à l'économie du pays, mais aussi et surtout les possibilités réduites pour les allocataires de se passer de l'allocation semblent constituer des freins majeurs et partagés par les allocataires présent·es ce jour d'observation. Les buts et objectifs du RSA sont pourtant clairement énoncés dans la loi de 2008 ayant conduit à son adoption et au remplacement du RMI : « Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires »¹. Une quinzaine d'années plus tard, la loi pour le plein emploi, dont l'extrait ci-dessus ouvre cette introduction, montre bien l'accélération d'un glissement entre l'assistance universelle – déjà contestée dès la création du RMI² et pour laquelle le RSA est considéré comme un premier pas vers le conditionnement de l'allocation – et l'objectif de réponse aux tensions du monde économique qui sont comprises dans la loi plein emploi.

La lutte contre la pauvreté semble être la grande absente de cette dernière loi. Pourtant, les conditions matérielles d'existence que le second *verbatim* d'observation met en avant illustrent bien les paradoxes du RSA : peut-on dire que l'on vit avec 500 ou 600 euros par mois ? On ne vit objectivement pas de la même manière à Paris qu'à Givors avec 500 ou 600 euros par mois, mais la survie qui s'enclenche dans un cas comme dans l'autre relève d'un travail quotidien de la débrouille, du maintien des liens sociaux et du travail non rémunéré³. L'accompagnement renforcé que souhaite mettre en place la loi plein emploi vient pointer du doigt, en quelque sorte, les professionnel·les de l'action sociale notamment, dont les pratiques d'accompagnement seraient trop peu tournées vers l'accès à l'emploi, considérée comme l'unique manière de sortir du RSA. Autrement dit, il semble que les modalités de contrôle instaurées par la loi plein emploi s'adressent autant aux professionnel·les qu'aux allocataires : il s'agit, certes, de vérifier que les allocataires du RSA réalisent des heures d'activités

¹ Article 1 de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Frédéric VIGUIER, « Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France », *L'Année sociologique*, 2013, vol. 63, n° 1, p. 51-75.

³ Maud SIMONET, *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?*, Paris, Textuel, Petite encyclopédie critique, 2018.

hebdomadaires, mais par là-même, les référent-es de parcours sont placé-es en première ligne aussi de ce contrôle, car il est elles doivent assurer la vérification de la réalisation des heures.

Que se passe-t-il alors entre ces dynamiques de vécus et de réception du RSA par ces allocataires et les objectifs de la loi ? Quelles étapes et quelles chaînes causales aboutissent à cette insatisfaction nette dans la manière de lutter contre la pauvreté ? Le montant assez bas du minima social est une piste d'explication de la colère exprimée par ces allocataires, mais il ne peut pas être la seule piste de justification de ce traitement inadéquat de la pauvreté. D'autres facteurs, de l'ordre des rapports de dominations de classe, de genre et de race, peuvent sans doute expliquer que les « ressortissants »¹ de l'action publique ne perçoivent pas les politiques menées par l'État d'un œil aussi positif. C'est probablement aussi à l'échelle de la mise en œuvre locale de l'allocation que se jouent un certain nombre de contraintes et de limites puisque les institutions compétentes en matière de RSA sont des institutions locales et le risque existe que d'une institution à l'autre, la prise en charge ne soit pas la même.

Différents questionnements peuvent suivre cette réflexion : quelle responsabilité ont les pouvoirs publics dans l'administration des pauvres ? Jusqu'où peuvent-ils s'immiscer dans la vie de ces classes populaires pour orienter leur retour vers l'emploi ou la société, si tant est qu'on estime qu'ils et elles en sont éloigné-es ? Quel est le degré de prise de décision locale dans la gestion du RSA ? En effet, si les montants sont fixés nationalement, les Départements ont la compétence légale de la mise en œuvre de l'allocation, mais que se passe-t-il réellement sur les territoires ? Sont-ils soumis à des injonctions ou décident-ils librement de la manière d'accompagner les personnes vers la sortie de l'allocation ? Dans quelle mesure ces personnes – alors appelées allocataires – ont une possibilité de dire ce qui leur convient ou de choisir les temps et échanges ou « actions » qu'on leur propose dans le cadre d'un « parcours », censé mettre en exergue le chemin en direction de la reprise d'un emploi qu'elles doivent accomplir ? Cela signifierait-il qu'être allocataire du RSA rime avec oisiveté ? Les trappes à inactivité régulièrement dénoncées par les franges les plus à droite de l'échiquier politique semblent plus caricaturales que réelles. Enfin, le « vrai travail bien payé » revendiqué par les allocataires de l'observation ci-dessus constitue-t-il une norme inatteignable ou une juste mobilisation contre un marché de l'emploi de plus en plus précarisant et ne permettant plus de se protéger de la pauvreté ?

¹ Anne REVILLARD, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, n° 3, p. 469-491.

Je souhaite questionner dans ce travail de thèse les différentes relations entre les pouvoirs publics et les classes populaires à l'échelle locale. Les Départements, qui ont la compétence légale de la lutte contre la pauvreté à travers le financement du RSA, ne sont pas les seuls échelons territoriaux intervenant dans ce domaine. Leur action s'inscrit dans un contexte partenarial fort. Au premier rang de ces partenariats se trouve le service public de l'emploi, puisque la lutte contre la pauvreté est adossée de manière contemporaine plus fortement à la lutte contre le chômage. Les territoires du social – et de l'emploi ? – permettent de saisir les dynamiques locales de la mise en œuvre de cette action publique d'insertion, puisqu'ils sont chargés, en plus du paiement de l'allocation, de fournir aux classes populaires les moyens de leur (ré)insertion dans la société. Mais si l'on évoque une collectivité territoriale, il convient de la réinscrire dans son contexte politique, et l'on comprend donc que le « département-Providence »¹ est nécessairement pris en étau entre des logiques étatiques dans les frontières de son espace bureaucratique, et des logiques partenariales, dans la mesure où le Département choisit la répartition des pauvres dont il a la charge entre les différents partenaires avec qui il contractualise. Cela soulève donc différentes questions relatives aux modalités de constitution d'un secteur de l'insertion, aux possibilités de choix – ou non – des départements et surtout aux effets en termes de prise en charge des classes sociales précarisées.

Plusieurs étapes sont ainsi nécessaires pour comprendre le processus de recherche de ce travail doctoral. Dans un premier temps, le cadre théorique mobilisé plaide pour une sociologie de la pauvreté à l'échelle de ses territoires, afin de comprendre comment les inégalités de prise en charge des pauvres prennent corps dans une fabrique territorialisée de l'action publique. Je détaille dans un second temps comment s'est construit l'objet de recherche. Dans la suite de ce propos introductif, le choix des terrains d'enquête est justifié afin de comprendre comment l'analyse simultanée de deux collectivités permet de converger vers une accentuation du gouvernement des pauvres, et au moyen de quel appareil méthodologique j'ai conduit mon enquête. L'articulation de la démonstration clôture finalement cette introduction.

¹ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

Pour une sociologie de la pauvreté à l'échelle de ses territoires

La sociologie de la pauvreté et de sa prise en charge

Il convient d'entrer théoriquement dans le RSA par les nombreux travaux de sociologues qui permettent d'améliorer la compréhension des dynamiques de la pauvreté et de ses modalités de prise en charge. Sans chercher l'exhaustivité d'un état de la littérature précis, quelques approches fondamentales de la sociologie des pauvres méritent d'être ici mises en avant pour souligner les principaux traits de la pauvreté contemporaine. Les travaux de la fin des années 1990 autour des transformations de la société salariale permettent d'abord de poser le constat que le travail ne protège plus. La nouvelle question sociale¹ fait émerger diverses tendances liées au fait que les travailleur·euses des classes populaires cumulent un emploi et une situation objectivée de pauvreté. La désaffiliation sociale² est un concept qui permet alors d'expliquer en quoi le manque d'intégration au social de plusieurs catégories de populations favorise un basculement dans l'isolement dont il paraît complexe de sortir. Par ailleurs, les stigmates associés à la prise en charge des assisté·es³, qui serait trop généreuse et qui les pousserait à l'oisiveté, agissent comme un catalyseur d'une remise en cause de la solidarité collective⁴. Le RMI est accusé assez rapidement de maintenir ses allocataires dans des logiques d'assistance. Ses effets contrastés mettent en avant l'obligation pour les institutions de « renfor[er] les modes de prises en charge à l'échelon local »⁵. La contractualisation individuelle entre les allocataires et les pouvoirs publics constitue pour Nicolas Duvoux un premier pas vers « le déclin des solidarités collectives au profit d'une solidarité renouvelée autour de l'individu et de sa participation à la société civile »⁶.

¹ Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Paris, Editions du Seuil, 1995.

² Robert CASTEL, *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Editions de minuit, 1981.

³ Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, Cours et travaux, 2021.

⁴ Robert CASTEL et Nicolas DUVOUX, *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses Universitaires de France, La vie des idées, 2013.

⁵ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2002, p.266.

⁶ Nicolas DUVOUX, « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, n° 4, p. 182-192, p.187.

La création du RMI puis son remplacement par le RSA s'inscrivent dans ces transformations structurelles du salariat. Héritage des politiques d'assistance¹, la réforme du RSA en 2008 prend place dans un glissement progressif de l'insertion vers l'activation². Ce « droit incitatif »³ met à l'honneur le travail comme seule et unique solution de lutte contre la pauvreté, en partant du principe que les individus doivent se responsabiliser⁴. L'outil principal de la lutte contre la pauvreté est donc le RSA, qui inciterait, selon les résultats consolidés des expérimentations de 2007-2008, au retour à l'emploi en rendant le travail plus payant que l'assistanat. Cette nouvelle manière d'évaluer l'action publique par l'expérimentation sociale a été démocratisée avec l'expérimentation du RSA, qui a été généralisée alors même que les expérimentations n'étaient pas terminées⁵. Certain-es économistes ont par ailleurs montré *a posteriori* que les biais étaient nombreux dans l'expérimentation et ont potentiellement pu influencer le résultat présenté comme positif par le politique selon lequel le RSA permettait le retour à l'emploi⁶.

La mise en place du RSA a par ailleurs mis au centre du débat sur les politiques sociales la thématique de l'activation⁷. Dans sa définition anglo-saxonne, l'activation met l'accent sur le fait que, en creux, les politiques d'aides sociales ne doivent plus être passives⁸, mais instaurer des contreparties aux individus qui en bénéficient⁹. Les travaux récents de Mehdi Arrignon permettent d'actualiser le concept d'activation des politiques sociales en le mettant en lien avec une conception macroniste de l'action publique et de la pratique du pouvoir¹⁰. Nicolas Duvoux explique quant à lui que le régime d'activation français s'inscrit dans un entre-deux : « plutôt que de transformer le modèle dans son ensemble pour l'adapter au nouveau mode de production

¹ Colette BEC, « La protection sociale en démocratie », in *Entre unité et diversités*, Paris, Presses Universitaires de France, Hors collection, 2015, p. 37-45.

² Bruno PALIER, « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, n° 4, n° 2, p. 162-168.

³ Bernard GOMEL, Dominique MEDA et Évelyne SERVERIN, « 7. RMI, RSA : projets politiques et performances sociales », in *Protection sociale : le savant et la politique*, La Découverte, 2017, p. 179-193.

⁴ Marc-Henry SOULET, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005, vol. 10, n° 2, p. 49-59.

⁵ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2017, n° 2, p. 359-392.

⁶ Guillaume ALLEGRE, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, 2010, n° 113, n° 2, p. 59-90.

⁷ Jean-Claude BARBIER, « 7. L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », in *Où va la protection sociale ?*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2008, p. 165-182.

⁸ Mathieu BERAUD et Anne EYDOUX, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. Les inflexions du régime français d'activation », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, n° 3, p. 9-21.

⁹ Daniel DUMONT, « Les traductions de l'« activation ». La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2009, Volume 63, n° 2, p. 1-94.

¹⁰ Mehdi ARRIGNON, *Les politiques sociales sous Macron*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2022.

et de gestion de la main-d'œuvre, il semble que les choix français et allemand aient consisté à dualiser leurs systèmes de protection sociale »¹.

Plus d'une quinzaine d'années après sa mise en place, le droit au RSA semble remis en question. C'est d'abord avec les travaux séminaux de Philippe Warin sur le non-recours que l'on peut aisément affirmer que le RSA ne permet pas efficacement de lutter contre la pauvreté. Le droit au RSA est régulièrement questionné dans le débat public par les enjeux de « trappe à inactivité » ou d'« assistanat », qui cherchent à insister au contraire sur le caractère désincitatif de l'allocation, créant des catégories de personnes qui profiteraient d'un système trop généreux sans participer à l'économie du pays. Loin d'être nouvelle, cette critique émerge dès l'invention de formes d'assistance publique en Angleterre à la fin du XVIII^e siècle. Alexis de Tocqueville émet l'idée que la charité légale créerait des « classes oisives et paresseuses »². S'il faut bien replacer ces débats dans un contexte d'augmentation des inégalités³ en France, favorisant la colère sociale au-delà des clivages politiques parfois⁴, il faut surtout insister sur la dimension politiquement construite de ces arguments cherchant à définir des coupables économiques⁵, rejoignant parfois des critères nationaux et/ou raciaux.

La constitution de l'insertion est liée à la mise en place du RMI puis du RSA. Ainsi, la construction de l'insertion comme secteur d'action publique est donc consécutive à l'héritage du RMI, notamment à l'échelle locale, en termes de prise en charge de la pauvreté. Bernard Eme propose de concevoir l'insertion comme un secteur ayant pris la forme « d'un tiers secteur institutionnel parapublic »⁶. Les pouvoirs publics locaux, d'abord déconcentrés puis décentralisés depuis 2003, en charge de la gestion du RMI, étaient bien souvent dénommés « service de l'insertion ». Jean-Claude Barbier propose une définition de ce secteur comme suffisamment large pour y inclure trois types d'objets : « les pratiques d'insertion des travailleurs sociaux, des associations et acteurs des programmes ; les processus d'insertion suivis par les personnes (combinant socialisation et intégration dans l'emploi) ; l'ensemble des programmes d'insertion financés et conçus par les différents niveaux de collectivités publiques,

¹ Nicolas DUVOUX et Serge PAUGAM, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2013, p.110.

² Alexis DE TOCQUEVILLE, « Mémoire sur le paupérisme », *International Review of Community Development*, 1986, n° 16, p. 27-40, 1^{ère} parution 1835.

³ Edmond PRETECEILLE, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2006, vol. 62, n° 2, p. 69-93.

⁴ On peut penser à la crise des gilets jaunes à l'automne et à l'hiver 2018-2019.

⁵ ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, Cahiers Libres, 2012.

⁶ Bernard EME, « Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 103, p. 313-333.

qui, en France, sont tous concernés (des municipalités à l'État central en passant par départements et régions) »¹. Isabelle Astier met en évidence que dans le cas de l'insertion, le passage à l'activation a fait basculer la charge de la dette : auparavant la société était redevable vis-à-vis des individus, maintenant ces derniers « doivent » montrer leur adhésion pour être protégés². Le déplacement de l'insertion au fil des dispositifs et évolutions législatives a pu amener des sociologues comme Christophe Trombert à qualifier le RSA et ses nouvelles pratiques comme trop éloignées de la reconstruction du lien social promue par les instigateurs du RMI dans les années 1980. Selon cet auteur, cela atteste du passage à un nouveau « référentiel auto-disciplinaire de marché »³. Ce travail s'inscrit dans l'acception la plus large de l'insertion, allant en effet d'une représentation ou d'un sentiment d'appartenance de groupes professionnel·les à la définition de budgets européens ou supranationaux.

L'insertion comme secteur entendu au sens très large participe donc du développement de dispositifs locaux et initiatives territoriales pour offrir aux allocataires du RMI les possibilités de leur réinsertion⁴, en les rendant plus autonomes⁵. L'importance du travail social est alors prédominante, car, parmi les inséreur·euses, on trouve au premier rang les travailleur·euses sociaux·ales, dont les paradoxes ont été montrés⁶ : « à la fois l'insertion semble disqualifier le travail social au nom de la logique de projet qu'il est incapable d'assumer, et elle institue une forme de magistrature du sujet à travers la gestion hyperindividualisée des parcours dont elle ne reconnaît pas la compétence au travail social au nom de la prétendue préférence de celui-ci pour l'assistance »⁷. Jacques Donzelot, dès 1994, mettait en évidence la primauté du travail politique dans le travail social, sans que cette perspective critique par la politisation ne doive mener à justifier les pratiques à tendance éducative de ce groupe professionnel⁸. Les dispositifs et actions qui sont à la disposition des travailleur·euses sociaux·ales constituent eux aussi des éléments de politisation de ces professionnel·les, dont

¹ Jean-Claude BARBIER, « Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe », in Solène HAZOUARD, René LASSERRE et Henrik UTERWEDDE (dir.), *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Cergy-Pontoise, IFAGE, Travaux et documents du CIRAC, 2017, p. 93-101, p.94.

² Isabelle ASTIER, « 1. Activer », in *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 21-37.

³ Christophe TROMBERT, « Le social auto-disciplinaire de marché, nouveau référentiel de l'insertion ? », in *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Presses Universitaires du Septentrion, 2011, p. 47-60, p.47.

⁴ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, n° 136-137, n° 1, p. 5-14.

⁵ Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion.*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009.

⁶ Michel AUTES, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, Santé social, 2013, 336 p.

⁷ Michel AUTES, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, Santé social, 2013, p..

⁸ Jacques DONZELOT, « Travail social et lutte politique », *Esprit*, 1972, 413 (4/5), p. 654-673.

les sociologues peuvent parfois analyser le travail comme le fait de faire cheminer l'allocataire entre les dispositifs¹ dans une logique de parcours², voire d'ajuster l'allocataire à l'offre publique³. La « magistrature sociale »⁴ est donc chargée de trouver des solutions au plus près des individus, ce qui va à l'encontre de « l'idée traditionnelle que l'on se fait de l'intérêt général sur laquelle s'est forgé le service public »⁵.

Si de nombreux travaux abordent l'activation du « social et de l'emploi »⁶, mettant ainsi l'accent sur la confusion entre système d'assurance et d'assistance, peu l'abordent en revanche au concret, c'est-à-dire dans ses dynamiques opérationnelles, dans la manière dont elle vient modifier les pratiques des référent·es et leurs modalités d'accompagnement. Autrement dit, les travaux partent plus souvent du « haut » et moins du « bas » : Patrick Hassenteufel renseigne par exemple dans différents articles et ouvrages, les modalités de circulation d'une matrice réformatrice au sein de l'élite du Welfare⁷ ou encore les convergences dans les transformations des modèles européens de sécurité sociale⁸. De la même manière que Bruno Palier⁹, ces travaux traitent de l'avènement du RSA comme une politique « emblématique »¹⁰ de l'activation des politiques d'emploi et de lutte contre la pauvreté. Si une perspective générale permettant de comprendre les tendances à l'œuvre visant à « rendre le travail payant »¹¹ est nécessaire, elle doit aussi s'incarner dans une enquête de terrain permettant de comprendre comment sont réceptionnées ces injonctions nationales par les travailleur·euses des guichets¹².

¹ Julie COURONNE et François SARFATI, « Introduction. De dispositif en dispositif, d'institution en institution », *Agora débats/jeunesses*, 2022, vol. 91, n° 2, p. 54-64.

² Sophie BERNARD, Valérie BOUSSARD, Vanessa Di PAOLA, Institutions Garda JULIE, Lea LIMA, Dominique MEDA, Christèle MEILLAND, Jérôme PELISSE, Michèle TALLARD, François SARFATI et Maud SIMONET, *Les dispositifs publics en action*, Paris, Liaisons sociales, 2014.

³ Sandrine GARCIA et Jean-Marie PILLON, « Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes. Lorsque la rationalisation gestionnaire conduit au tri des bénéficiaires », *Sociétés contemporaines*, 2021, vol. 123, n° 3, p. 5-21.

⁴ Isabelle ASTIER, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et Société*, 2000, vol. 44, n° 1, p. 143-155, p.145.

⁵ *Ibid.*

⁶ Mejed HAMZAOU, « Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi », *Pensée plurielle*, 2005, vol. 10, n° 2, p. 19-28, p.20

⁷ William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001, n° 4, p. 41-50.

⁸ Patrick HASSENTEUFEL, Sylvie DELAYE, Frédéric PIERRU, Magali ROBELET et Marina SERRE, « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, 2001, vol. 2, n° 1, p. 29-48.

⁹ Bruno PALIER, « Du welfare au workfare », *op. cit.*

¹⁰ Patrick HASSENTEUFEL, « Chapitre 15. La sécurité sociale, entre "ruptures" affichées et transformations silencieuses », in *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po, 2012, p. 341-360, p.344.

¹¹ Bruno PALIER, « Vers un État d'investissement social. Pistes pour une redéfinition de la protection sociale », *Informations sociales*, 2005, vol. 128, n° 8, p. 118-128, p.121.

¹² Alexis SPIRE, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, n° 4, p. 4-21.

Les travaux de Jean-Robert Alcaras, Guillaume Marrel, Christèle Marchand et Magali Nonjon ont esquissé une étude de la conversion au *New public management* (NPM) de hauts fonctionnaires territoriaux responsables de politiques sociales décentralisées, dans laquelle ils et elles montraient que cette conversion à la rationalisation dans le cas du social servait avant tout les intérêts individuels des managers pour légitimer leurs positions¹. S'il renseigne de manière pertinente les dynamiques d'appropriation locale de la rationalisation de l'action publique, ce travail se centre sur les hauts fonctionnaires et non les *street-level bureaucrats*². Lilian Lahieyte a proposé une analyse au concret des dynamiques d'activation du RSA, mais en prenant le prisme plus précis du genre à la croisée de la norme d'emploi, et ce, des deux côtés du guichet. Il examine une reproduction du rapport social de genre dans le cadre plus global de l'activation, qui a alors un rôle d'accélérateur de l'inégalité d'accès à l'emploi : « ainsi, quand ils sont traduits en action publique concrète, les discours politiques exaltant le modernisme du retour à l'emploi [l'activation] aboutissent, la plupart du temps et entre autres, à une conservation du genre »³.

Gouvernement urbain et action publique territoriale

Les travaux portant sur l'espace local comme producteur d'une action publique territorialisée permettent de comprendre dès la fin du XXe siècle à quel point la compétition entre les territoires oriente l'action publique qui est menée⁴. Ces auteurs posent alors une question primordiale pour l'étude de l'action publique territoriale : les politiques locales changent-elles la politique ? Cette perspective semble intéressante à étudier dans le cas spécifique de la politique d'insertion menée par les Départements, car cette dernière comporte justement la dualité d'une action publique décentralisée : laissée aux mains des Départements pour la mise en œuvre, l'insertion mobilise différents partenaires à l'échelle locale, qui peuvent eux-mêmes dépendre de l'État (c'est le cas par exemple des structures de l'Insertion par l'activité économique (IAE)). L'interdépendance entre administrations déconcentrées et

¹ Jean-Robert ALCARAS, Guillaume MARREL, Christèle MARCHAND et Magali NONJON, « La conversion managériale des hauts fonctionnaires : un mythe utile pour l'État social local français ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2016, vol. 82, n° 1, p. 203-221.

² Michael LIPSKY, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

³ Lilian LAHIEYTE, *Le genre de l'assistance. Mères célibataires et travailleuses du social.*, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2018, p.577.

⁴ Richard BALME, Alain FAURE et Albert MABILEAU, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique.*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

échelons décentralisés est donc nette, et peut nourrir justement une réflexion sur les modalités de circulation des *policies*¹ infranationales vers des *policies* nationales, mais aussi les dynamiques parfois plus circonscrites de circulation de certaines expérimentations localisées vers la *politics*². Dans les multiples partenaires locaux possibles, un acteur mérite une attention toute particulière : le secteur économique marchand. La thèse d'Aisling Healy montre bien que, dans le cas lyonnais, les priorités stratégiques de la communauté urbaine dès les années 1970 sont celles du développement économique³. « L'intégration des intérêts économiques dominants dans l'élaboration des politiques publiques communautaires dès les années 1970 »⁴ débouche sur une orientation de la politique locale tournée vers la compétition, voire la compétitivité économique⁵. La métropole lyonnaise devient ainsi un objet d'étude et de recherche en elle-même⁶, par sa singularité : issue de la loi MAPTAM, elle regroupe sous une même entité juridique, dans les frontières de la Ville de Lyon et 58 communes alentour, les compétences de l'ancien Département du Rhône et de la communauté urbaine.

La décentralisation du RSA implique elle aussi de soulever la question territoriale. Il apparaît dès lors pertinent de se demander comment ces bureaucraties locales mettent en œuvre le RSA, dans quels objectifs, et avec quelles marges de manœuvre vis-à-vis de l'État. La littérature sur les nouvelles modalités d'intervention des villes⁷ et les logiques de gouvernance⁸ met l'accent sur l'émergence d'acteurs non étatiques et non gouvernementaux dans les processus de politique locale, espérant ainsi élargir une focale considérée comme trop centrale. Si elle semble intéressante, cette approche n'est pas mobilisée ici comme cadre théorique fondateur, car elle ne prend pas pour objet l'action publique produite par les échelons infranationaux, mais présuppose plutôt de leurs capacités d'action partenariales et de modelage

¹ Rémi LEFEBVRE, « Leçon 1. Qu'est-ce qu'un fait politique ? », in *Leçons d'introduction à la science politique*, Paris, Ellipses, Leçons de droit, 2017.

² Clément CAYOL, *Transformer l'État social par l'action municipale ? L'expérimentation du minimum social garanti à Grande-Synthe (Hauts-de-France)*, Thèse en sociologie, Université de Lille, 2023. On pense aussi exemple aux expérimentations Territoire zéro chômeur et comment elles nourrissent des débats de politiques sociales à bout de souffle : voir Aubin TANTOT, « Qu'est-ce que le "territoire" dans TZCLD ? », in *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2023, p.251-274.

³ Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon.*, Université Lyon 2, 2008.

⁴ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 354-361.

⁵ Fabrice BARDET et Aisling HEALY, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, 2015, n° 16.

⁶ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, Lyon, 2021.

⁷ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁸ Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.

des espaces urbains. La production concrète de l'action publique locale par ces échelons infranationaux permet de ne pas céder à une lecture qui ferait des orientations stratégiques municipales ou communautaires¹ des réalisations mécaniques aux effets naturels. En effet, il apparaîtrait tentant d'accorder aux échelons infranationaux des pouvoirs normatifs et performatifs dans l'action publique similaires à ceux de l'État. Il paraît au contraire plus prudent de s'inscrire dans une démarche de sociologie politique de l'action publique² à l'échelle territoriale, mettant ainsi l'accent sur les rapports de force et jeux d'acteurs qui gouvernent les échelons locaux³ et participent de la construction de leur (il)légitimité à produire des politiques territorialisées. En adoptant cette focale, il s'agit de ne céder ni à une approche qui ferait de l'économie et des acteurs privés les principaux facteurs d'émergence des logiques de gouvernance, ni à une approche qui conduirait à occulter les capacités transformatrices des agent·es de la mise en œuvre territoriale au profit des discours territoriaux visant la différenciation. L'agenda local peut en effet être modelé par un rapport de force entre groupes politiques et/ou sociaux ancrés sur les territoires, contrairement à une approche en termes de gouvernance⁴ qui plaide pour l'analyse – voir le conseil – en matière de construction de consensus, de capacités d'action territoriale. Le gouvernement propose quant à lui de ne pas réifier ces capacités d'action, souvent saisies à partir des discours d'acteur·rices les plus dominant·es, pour les confronter au contraire aux permanences et aux modalités plus discrètes d'exercice de la domination des élu·es.

La territorialisation de l'action publique, qu'il faut entendre au sens large comme un « mouvement de transformation marqué par une localisation accrue [...] dans la prise en charge de l'action publique »⁵ constitue aussi une réponse au « problème » que constitueraient les politiques sectorielles menées⁶. En se rapprochant de plus en plus des citoyen·nes, des électeur·rices, l'action publique territorialisée permettrait donc de répondre aux nouveaux besoins sociaux potentiels et aux demandes socialement et localement construites. Pour autant, si le territoire constitue une des médiations les plus centrales entre les gouvernant·es et les

¹ Au sens de se rapportant à des institutions ou échelons supra communaux.

² Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2024.

³ Thomas RIBEMONT, Thibault BOSSY, Aurélien EVRARD, Guillaume GOURGUES et Catherine HOEFFLER, « Chapitre 13. Les politiques locales », in *Introduction à la sociologie de l'action publique*, 2018, p. 223-245.

⁴ Patrick LE GALES, « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 297-305.

⁵ Anne-Cécile DOUILLET, Emmanuel NEGRIER et Alain FAURE, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 319-348, p.336.

⁶ Anne-Cécile DOUILLET et Alain FAURE, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Symposium, 2005.

gouverné·es¹, l'analyse des acteurs politiques, de leurs ressources et de leurs intérêts dans la prise en charge des intérêts sociaux montre bien que, même territorialisée, l'action publique parvient à reproduire des rapports de domination et à se distribuer inégalement selon les territoires².

Par ailleurs, le territoire est aussi régulièrement affiché comme le premier producteur de liens sociaux. Garant direct des médiations avec l'ordre politique³, le territoire constitue une référence directe et palpable pour les citoyen·nes en matière d'action publique. Afin de poursuivre l'objectif présenté de saisir « par le bas » l'activation des politiques sociales dans leur volet plus spécifique de l'insertion, je propose donc d'aller voir du côté des Départements, dont la compétence en la matière est entérinée depuis l'acte II de la décentralisation en 2003. À ce titre, l'intérêt de prendre en compte au niveau horizontal les différents acteurs intervenant dans la politique d'insertion territorialisée paraît heuristique, car il inclut aussi les communes, qui, outre la prépondérance de la compétence départementale, investissent l'insertion ou l'emploi selon leurs bonnes volontés, notamment par la gestion du dispositif des PLIE⁴.

Loin de chercher à répondre à une question visant à trancher le débat entre convergence et différenciation⁵ ou à articuler des logiques *top-down* et *bottom-up* dont la réification peut paraître enfermante⁶, je cherche à qualifier les modalités locales de prise en charge de la pauvreté. Ces modalités mettent nécessairement en scène des acteurs, ou groupes d'acteurs, aux intérêts différents, voire divergents, et aux ressources différenciées. Les recompositions territoriales récentes – la loi MAPTAM notamment – viennent rejouer des dynamiques de confinement de l'exercice de la démocratie locale⁷, notamment dans le cas lyonnais⁸. Il y a donc un intérêt certain à promouvoir une analyse faisant de l'action publique territoriale un enjeu à

¹ Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI, « L'analyse localisée du politique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 6-16.

² Antoine LEVEQUE, *Desservir la banlieue : métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2021.

³ Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique, 2024.

⁴ Vincent LEBROU et Luc Sigalo SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale », *Politique européenne*, 2018, N° 60, n° 2, p. 8-33.

⁵ Romain PASQUIER, « Politiques locales », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Références, 2019, p. 484-488, p.487.

⁶ Aurélien EVRARD et Romain PASQUIER, « Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France. Entre injonctions étatiques et logiques d'appropriation », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 4, n° 4, p. 63.

⁷ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, Savoir/Agir, 2011.

⁸ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2021.

part entière, respectant ses propres logiques locales et répondant à des impératifs politiques déterminés loin des citoyen·es¹.

Puisque mon étude n'ambitionne pas de contribuer à une analyse des relations entre l'État central et les territoires, il ne cherchera pas à qualifier le rôle de l'État, tantôt animateur², tantôt stratège³. À partir d'un cas emblématique de la politique départementale, la politique d'insertion, je cherche à comprendre les modalités de reproduction de l'ordre social véhiculées par les départements et collectivités responsables des allocataires du RSA, en prenant appui sur les travaux autour de l'action publique territoriale. Dans cette perspective, différents chercheur·euses ont montré l'intérêt que constitue une approche combinant la « spatialisation des groupes sociaux et de leur représentation politique »⁴ avec l'action publique, entendue comme ressource capable d'affecter les modalités de représentation des intérêts sociaux.

Une contribution à l'analyse de la fabrique de l'action publique locale et ses effets

Je propose donc d'appréhender l'objet de recherche en me situant à la croisée des deux ensembles de travaux évoqués ci-dessus. Si la construction d'un objet de recherche lors d'un travail doctoral n'est jamais linéaire et donnée au début du parcours, celle-ci s'est éclaircie au fil de mon enquête et des précieux échanges avec les collègues. À rebours de l'hypothèse formulée par Robert Lafore et Jean-Luc Outin dans un numéro de la *Revue française des affaires sociales* dédié aux politiques sociales locales, j'envisage d'analyser les modifications bureaucratiques et institutionnelles consécutives aux réformes territoriales comme autant de moyens de légitimer leurs actions publiques⁵, relevant par-là de stratégies de politique locale. Robert Lafore et Jean-Luc Outin proposent au contraire une vision naturelle, voire mécanique des changements des politiques sociales locales, mettant au centre de l'action des élu·es locaux·ales une rationalité quant aux problèmes et aux demandes sociales : en mettant à

¹ Adrien BIDAUD-BONOD, Stéphane CADIOU et Sébastien SEGAS, « Les représentations de la démocratie à l'épreuve des espaces métropolitains : l'adhésion ambivalente du personnel politique intercommunal à la division scalaire du travail politique », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 85-113.

² Jacques DONZELOT et Philippe ESTEBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville.*, Paris, Esprit, Ville et société, 1994.

³ Philippe BEZES, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, n° 4, p. 431-450.

⁴ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux : ordre politique et division sociale de l'espace local », *Politix*, 2023, vol. 143, n° 3, p. 7-25.

⁵ Que ce soit dans le domaine des politiques sociales ou celui de l'emploi, ou encore du développement économique et/ou territorial.

distance une approche sectorielle héritée, « on tend, sur les divers espaces observés, à substituer à ce modèle d'appréhension des problèmes sociaux une approche qui se veut "globale" et "transversale", centrée sur les « besoins » de chaque personne singulière avec un ensemble de prestations diversifiées intervenant successivement ou simultanément, cela obligeant à décroiser les acteurs au sein de l'action sociale et à déssectoriser ce secteur d'action publique en le connectant à l'emploi, à la santé, à l'éducation, à la formation, au logement, etc... »¹. Cette réification du changement de l'action publique locale comporte le risque d'être aveugle aux mises en œuvre concrètes et effectives de ces « nouveaux » paradigmes : dire et affirmer qu'il y a un décroissement suffirait donc à rendre réel le décroissement ? Je propose au contraire de nuancer le constat d'un décroissement par la mobilisation des approches en termes de mise en œuvre des politiques sociales², permettant ainsi de nuancer le changement par les politiques locales.

En prenant pour appui deux champs de recherche similaires mais non directement centrés sur l'administration de la pauvreté, les travaux du collectif API sur les attributions de logement sociaux mettent au jour des dynamiques de reconduction de la ségrégation socio-spatiale par l'appropriation et la domestication des acteurs locaux de la mise en œuvre des réformes³. Celles-ci apparaissent alors plus contrariées et les configurations ou coalitions d'acteurs locaux, elles-mêmes dépendantes du pouvoirs politique local et des rapports de force qu'il instaure, peuvent ainsi se repositionner discrètement et modeler de nouveaux objectifs : « l'objectif de déségrégation, en dépit d'une formulation plus explicite dans le corpus législatif, semble encore aujourd'hui inatteignable en raison de configurations locales d'acteurs qui accordent une place centrale aux maires »⁴. Fabien Desage montre, dans cette même ligne et aussi au sujet du logement social, comment, sous l'impératif de mixité sociale, les attributions de logements sont maintenues dans des logiques discriminatoires du point de vue territorial et du point de vue raciale, le *colorblindness* français étant perméable à la question raciale⁵. Je

¹ Robert LAFORE et Jean-Luc OUTIN, « Politiques sociales locales : Lecture transversale », *Revue française des affaires sociales*, 2019, Hors-série 1, p. 274-280, p.275.

² Olivier GIRAUD et Gwenaëlle PERRIER, « Introduction. Les politiques sociales comme action publique », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 5-12.

³ Collectif API, Vincent BEAL, Marine BOURGEOIS, Rémi DORMOIS, Marion LANG, Yoan MIOT, Gilles PINSON, Valérie Sala PALA et Camille NOUS, « Impossible déségrégation ? La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 65-92.

⁴ *Ibid.* p.84

⁵ Fabien DESAGE, « « Un peuplement de qualité ». Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 5, n° 3, p. 83-112.

cherche donc à emprunter des cadres théoriques similaires, pour mettre l'accent sur les modalités locales de production de la ségrégation, mais sur un autre objet d'étude.

À la croisée de ces deux champs de recherche – les travaux sur le gouvernement urbain et les travaux sur le gouvernement des pauvres – se trouve donc un petit nombre de travaux qu'il convient d'aborder. Tout d'abord, Nadia Okbani dans le cadre de ses travaux de thèse, a ouvert la voie à l'étude de l'influence des contextes locaux sur la mise en œuvre du droit au RSA, mais dans le cadre plus spécifique du non-recours. En étudiant la manière dont les territoires, au sens d'espaces géographiques aux caractéristiques socio-démographiques particulières, et leurs configurations d'acteurs peuvent conduire à accentuer ou freiner le recours au droit au RSA, elle avait permis de lier pour la première fois contexte territorial et accès aux allocations¹. Clara Deville met quant à elle l'accent sur la fabrique de la distance à l'État social pour les classes populaires rurales, pour lesquelles les territoires jouent un rôle important². Dans un autre domaine qu'est celui de l'accès à la santé des personnes précaires, Audrey Mariette et Laure Pitti proposent justement de mettre l'accent sur les contraintes d'une action publique en faveur de la coordination des acteurs, mais des possibilités qu'elle ouvre aussi à d'autres acteurs en matière d'appropriation de ces normes arrivées par le haut³. Ces « modes contemporains de fabrique de l'action publique locale »⁴ sont ainsi marqués par des porosités dans les trajectoires des cadres intermédiaires, entre public et privé, mais aussi les dynamiques de concurrence qui peuvent émerger entre groupes professionnels. Comme l'évoquent aussi Jean-Marie Pillon, Delphine Remillon et Carole Tuchsirer, les « territoires pluriels » des intermédiaires du marché du travail illustrent les variations locales des logiques de coordinations entre acteurs, dépendantes elles-mêmes de la répartition des compétences préalables⁵.

Une qualification de l'ordre social étudiée est alors nécessaire. Alors que la sociologie des classes sociales était hégémonique dans un contexte de croissance économique et d'accès au salariat simplifié, la sociologie des inégalités qui semble s'y être substituée aujourd'hui permet de mettre l'accent sur la « dérégulation de la société salariale au cours de laquelle les

¹ Nadia OKBANI, « Focus – L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité », *Informations sociales*, 2013, n° 178, n° 4, p. 82-85.

² Clara DEVILLE, *L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales.*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant, Action publique, 2023.

³ Audrey MARIETTE et Laure PITTI, « Soigner les « précaires » en territoires populaires. La fabrique locale d'une politique de santé publique », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, n° 4, p. 39-67.

⁴ *Ibid.*

⁵ Jean-Marie PILLON, Delphine REMILLON et Carole TUCHSZIRER, « Les territoires pluriels des intermédiaires du marché du travail », *La Revue de l'Ires*, 2019, vol. 98, n° 2, p. 29-57.

inégalités se sont accrues »¹. Le caractère multidimensionnel et cumulatif de certaines inégalités mérite alors d'adopter une perspective intersectionnelle² pour penser les rapports sociaux en termes de classe, de genre et de race. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le fait de cibler par exemple des dispositifs pour les « femmes de quartiers »³ comporte le risque de naturaliser des catégories, alors que la combinaison des inégalités vécues selon les rapports sociaux de ces femmes autorise à comprendre la réalité des problématiques rencontrées. Sans pour autant revendiquer une approche intersectionnelle rigoureuse, la thèse a pris la mesure de la cumulativité des dynamiques inégalitaires des classes populaires, lorsque celles-ci étaient visibles⁴, mais aussi lorsqu'elles étaient exprimées par les professionnel·les⁵.

Cyprien Avenel, dans son article de 2017, esquissait les principales conséquences des réformes territoriales en matière d'action sociale⁶. Certains travaux ont pu combiner une analyse de l'action publique en matière sociale et les évolutions territoriales : c'est par exemple le cas du questionnement de l'intercommunalisation du social proposé par Thomas Frinault et Rémy Le Saout. En constatant le faible développement de Centres intercommunaux d'action sociale, les auteurs analysent que « le basculement de l'action sociale vers l'échelon intercommunal [est] encore très partiel », notamment dû aux « luttes d'institutions [...] suffisamment puissantes et neutralisantes »⁷. L'article récent de Thomas Frinault au sujet de l'actualisation du questionnement autour du département-Providence propose d'analyser la « métropolisation de la politique sociale » comme facteur de « gouvernance renouvelée »⁸. Dans ce même numéro thématique de la revue *Informations sociales* paraissait un article spécifiquement dédié aux dynamiques croisant « métropoles et politiques sociales »⁹. Pour autant, si ce dernier article aborde frontalement la Métropole de Lyon comme cas original d'étude, il a tendance à réifier le changement apporté par les modifications institutionnelles

¹ Serge PAUGAM et Marie PLESSZ, « Des classes sociales aux inégalités », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, 2019, n° 57-2, p. 19-49.

² Kimberle CRENSHAW, « Mapping the Margins. Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color », *Stanford Law Review*, 1991, vol. 43, n° 6, p. 1241-1299.

³ Muriel SALLE, « L'intersectionnalité, un concept clé pour comprendre les inégalités vécues par « les femmes des quartiers » », *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, 2018, vol. 68, n° 2, p. 9-11.

⁴ Par les observations menées en associations.

⁵ Par les entretiens conduits auprès des travailleur·euses sociaux·ales.

⁶ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *op. cit.*

⁷ Thomas FRINAULT et Rémy LE SAOUT, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 114-131, p.129.

⁸ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, 2023, vol. 209-210, n° 1, p.31-39.

⁹ Mara BISIGNANO, « Métropoles et politiques sociales : entre normalisation stratégique et différenciation territoriale. Les cas contrastés de Lyon et de Strasbourg », *Informations sociales*, 2023, vol. 209-210, n° 1, p. 41-50.

relatives au passage à la Métropole de Lyon : « Le mot d'ordre de « mise au travail » ou de « mise en mouvement » des publics en insertion marque un changement d'approche dans leur prise en charge »¹. Pour autant, on n'en apprend guère plus sur ces modalités du changement, qui semblent aussi naturelles que mécaniques. Il ne dit rien sur la mise en œuvre de cette supposée révolution de l'approche de l'action d'insertion en transversalité, ni des manières dont elle peut, elle aussi, se révéler être un puissant moment de redéfinition des politiques et des injonctions normatives par les agent·es du guichet². Ce faisant, il ne permet pas de questionner la spécificité lyonnaise dans les détails, notamment en termes d'incidences sur les bureaucraties du social³. Or, si les statuts de certaines collectivités territoriales ont pu évoluer, il faut se garder de considérer que la métropole constitue « une nouvelle frontière de l'Etat-Providence »⁴ naturelle, consécutive à une évolution juridique. Le rapport coordonné par Guillaume Gourgues sur les métropoles comme enjeu syndical permet d'appréhender la constitution d'une politique locale de manière critique, en l'occurrence la construction d'une politique d'insertion marchandisée⁵.

Le risque d'une dualisation de l'action publique est alors mis en avant par des chercheur·euses comme Yasmine Siblot⁶ et je propose de poursuivre cette voie en questionnant les effets de l'action publique d'insertion territorialisée consécutive aux évolutions juridiques dans deux collectivités locales. Le public de cette action publique⁷ étant par essence celui des classes populaires, dont la faiblesse des revenus déclenche le droit à une allocation de subsistance, il convient de se demander comment les opérations de catégorisations de l'action publique⁸ aboutissent à des prises en charge différenciées. C'est donc le rapport des classes populaires à l'État social qui est finalement interrogé aussi, non pas dans sa dimension

¹ *Ibid.* p.48

² Vincent DUBOIS, « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », in *Politiques publiques 2.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

³ Christine LE CLAINCHE et Jean-Luc OUTIN, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales : contraintes managériales et réponses aux besoins », *Revue française des affaires sociales*, 2022, n° 2, p. 7-17.

⁴ Par Tommaso GERMAIN, *La métropole, nouvelle frontière de l'Etat-Providence. Métropolisation des politiques publiques d'insertion et institutionnalisation de la métropole de Lyon (2014-2024)*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2024.

⁵ Guillaume GOURGUES, *Les métropoles comme enjeu syndical. Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique* [Rapport], Université de Bourgogne Franche-Comté, 2020. Pour autant, ce rapport composé de plusieurs monographies métropolitaines françaises ne comporte qu'une quinzaine de pages sur l'action publique d'insertion.

⁶ Yasmine SIBLOT, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

⁷ Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics ». Gouvernement et (dés)ordre politique.*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2018.

⁸ Pierre-Yves BAUDOT, « Le handicap comme catégorie administrative. Instrumentation de l'action publique et délimitation d'une population », *Revue française des affaires sociales*, 2016, n° 4, p. 63-87.

« ordinaire »¹, mais dans sa dimension de prise en charge par des agent·s de liaison, des intermédiaires qui sont susceptibles de porter les intérêts de ces classes populaires dans l'ordre politique. Lorenzo Barrault-Stella et Sébastien Michon analysent ainsi « la démultiplication des catégories d'intervention qui s'est opérée depuis les années 1970, ainsi que l'individualisation des dispositifs » comme autant de facteurs ayant contribué au « recul d'une appréhension globale des inégalités et à l'éclatement des représentations ordinaires des classes populaires »². En prenant appui sur l'objet du gouvernement du secteur de l'insertion à l'échelle territoriale, je propose donc de contribuer à une analyse des mécanismes conduisant à l'affaiblissement d'un portage collectif des intérêts des classes populaires dans l'action publique.

La question du rôle de l'État dans les territoires, déjà bien balisée par les politistes³, est appréhendée de manière marginale dans la thèse pour plusieurs raisons. La compétence départementale en matière d'insertion fournit un cas suffisamment intéressant d'analyse de l'action publique territoriale, qui croise parfois celui de l'État déconcentré, mais qui se suffit en lui-même pour mettre en avant les modalités locales du gouvernement des pauvres. Le retrait de l'État des territoires n'est donc que partiel, puisqu'il prend de plus en plus corps dans des instruments⁴ de pilotage à distance tels que les labels, les appels à projets⁵ et autres indicateurs de performance. Dans le cas de la politique d'insertion, l'État est certes omniprésent par le rôle primordial des Caf dans le calcul et le paiement de l'allocation, mais il l'est aussi par le financement de divers dispositifs à échéances régulières, venant parfois contrecarrer les politiques décentralisées des départements en matière d'insertion⁶.

En proposant une sociologie de la mise en œuvre de l'action publique par les échelons territoriaux, cette thèse répond à la question suivante : comment les territoires gouvernent les pauvres et avec quels effets ? Ainsi, l'objectif est de comprendre la manière dont la prise en charge territoriale des intérêts sociaux affecte les possibilités des classes populaires de

¹ Clara DEVILLE, « L'espace de la distance au politique. La fabrique territoriale des rapports à l'État en milieu rural », *Politix*, 2022, vol. 137, n° 1, p. 125-155.

² Yasmine SIBLOT, Marie CARTIER, Isabelle COUTANT, Olivier MASCLÉ et Nicolas RENAHEY, « Chapitre 6. Les classes populaires face à l'État », in *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2015, p. 221-255.

³ Renaud EPSTEIN, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit* (1940-), 2005, 319 (11), p. 96-111.

⁴ Vincent BEAL, Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 3, p. 103-127.

⁵ Gilles PINSON, « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2005, p. 199-233.

⁶ On pense par exemple à l'appel à manifestation d'intérêt de 2024 pour financer des actions locales visant la constitution d'une offre pour le « repérage et la remobilisation » (O2R), qui est piloté par les DRIETS mais qui vient nettement s'inscrire dans des actions préalablement menées par des acteurs locaux financés par les départements.

bénéficier d'une action publique portant effectivement leurs intérêts. Au contraire, l'action publique territoriale se destine bien plus à rendre acceptable les multiples rapports de domination de classes qui régissent l'ordre social, empêchant dès lors une quelconque capacité d'action collective.

Construction de l'objet de recherche

L'objet de recherche s'est construit et affiné au fil de la réalisation de mémoires de recherche en master. Il s'est surtout construit, comme de nombreuses enquêtes inductives, au long cours à travers un jeu d'allers et retours avec le terrain et les étonnements propres à la réalisation d'une enquête localisée approfondie. La question de recherche aboutit donc à une interrogation des modalités du gouvernement territorialisé de la pauvreté et de ses effets.

Une construction de l'objet au long cours

Le projet de thèse initialement construit s'inscrit dans la continuité des mémoires de recherche que j'ai réalisés en master à Sciences Po Lyon. Ils portaient sur la participation des allocataires du RSA dans la mise en œuvre de la politique publique, et sur la construction du non-recours et de la lutte contre la fraude comme catégories d'action publique parfois impensées. Les relations nouées avec des acteur·rices locaux·ales au cours des deux ans de cette formation ont été déterminantes dans l'accès au terrain lyonnais de thèse.

À la croisée des champs de la sociologie de l'action publique locale et/ou urbaine, de la sociologie des associations et de la sociologie de la pauvreté, le projet de thèse initial souhaitait intégrer et approfondir ces différentes littératures rencontrées dans le cadre des enquêtes de master. Un certain intérêt pour le monde associatif a contribué à élaborer un projet de thèse qui lie la thématique du gouvernement des territoires avec celle de l'expertise associative. Si cette dernière est balisée par des auteur·rices tel·les que Sylvie Ollitrault¹ dans le cas du militantisme

¹ Sylvie OLLITRAULT, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 105-130.

écologiste ou Héloïse Nez dans le cas de l'urbanisme¹ et des savoirs citoyens², et notamment sur la question des politiques sociales par des chercheur·euses comme Yves Lochard et Maud Simonet-Cusset³, elle comporte des angles morts lorsqu'on s'attarde sur les modalités territoriales de valorisation d'une expertise par les associations. Le projet qui a été proposé s'attaquait donc à un décentrement de la question de l'expertise associative en prenant le parti que celle-ci pouvait se pratiquer et se constituer en ressource mobilisable par des structures pour peser dans la production de l'action publique locale et devenir ainsi des groupes d'intérêt⁴. Le croisement des champs de l'action publique territoriale, dans sa dimension encore peu explorée de représentation des intérêts aux échelons locaux, de la sociologie de l'expertise et de la sociologie des associations semblait donc être une combinaison intéressante pour avancer sur les désengagements et réengagements de l'État dans ses territoires et vis-à-vis du secteur associatif⁵.

Ce projet initial a été amendé pour plusieurs raisons, comme toutes les recherches qualitatives inductives⁶. La première raison tient aux événements liés à l'apparition de la crise sanitaire Covid-19 à partir de mars 2020. En effet, mon entrée sur des terrains associatifs en tant que bénévole, dans le cadre d'observations participantes, avait déjà commencé depuis l'automne 2019, mais je souhaitais réaliser les premiers entretiens à partir du printemps 2020. Lors de ce premier confinement et des mois qui ont suivi, la pratique de l'enquête par visioconférence et donc la réalisation d'entretiens à distance, de chez soi, me paraissait peu pertinente au regard des différents éléments extérieurs et du contexte de réalisation de l'entretien qui sont tout aussi importants que les paroles recueillies elles-mêmes⁷.

C'est donc plutôt à partir du début d'année 2021 que les premiers entretiens ont été réalisés, en préparation notamment d'une communication au Congrès de l'Association française de sociologie (AFS) qui allait se tenir en visioconférence en juillet. En parallèle, les

¹ Héloïse NEZ, « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche », *Espaces et sociétés*, 2012, vol. 151, n° 3, p. 139-154.

² Agnès DEBOULET et Héloïse NEZ, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2013.

³ Yves LOCHARD et Maud SIMONET-CUSSET, « La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un « partenariat cognitif » avec les associations », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 51-70.

⁴ Stéphane CADIOU, *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Droit et société, 2016.

⁵ Simon COTTIN-MARX, Matthieu HELY, Gilles JEANNOT et Maud SIMONET, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, 2017, n° 163, n° 3, p. 463-476.

⁶ Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia, Anthropologie prospective, 2008.

⁷ Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ et Laurent WILLEMEZ, « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.

observations réalisées dans le cadre des bénévoles en association ne me paraissaient pas être assez probantes pour accéder aux acteurs associatifs haut placés dans la hiérarchie et souvent moins accessibles. Pour ces raisons, la première phase de l'enquête a donc donné lieu plutôt à des entretiens avec des acteurs associatifs, mais au titre de leur lien avec les institutions d'une part et de leur accompagnement des bénéficiaires du RSA d'autre part. La quinzaine d'entretiens conduite m'a permis de réaliser à quel point, alors que je pensais naïvement que le sujet interviendrait naturellement dans les échanges avec les enquêté·es, la question de l'insertion par l'emploi telle que proposée par la Métropole de Lyon et son bras armé, la Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi (MMIE) était loin d'être évidente pour ces acteurs associatifs. Les entretiens pouvaient durer entre une heure et une heure et demie sans jamais évoquer, alors que le cadre semi-directif permet une prise de parole seulement « relancée » par l'enquêteur·rice, la MMIE ou les différents dispositifs et actions qu'elle met en valeur – voire qu'elle met en scène – par exemple sur son site internet ou sur les réseaux professionnels, tels que LinkedIn¹. Rapidement, un décalage entre les discours des acteurs qui se nomment eux-mêmes « de terrain », mais que l'on peut regrouper sous la catégorie scientifique de *street-level bureaucrats*² avec les discours et programmes officiels se fait sentir. La variable métropolitaine me semble donc prendre au fil de l'enquête une importance particulière, alors qu'elle avait été pensée initialement comme un contexte différent de déroulement de l'action publique sans pour autant en être un acteur principal.

Une seconde raison qui a conduit à décaler l'angle de cette thèse est à situer de nouveau dans l'enquête de terrain et le discours des acteurs. De manière conséquente à ce premier décalage, j'ai rapidement constaté la difficulté à opérationnaliser, du côté des travailleur·euses sociaux·ales et de la prise en charge sociale réalisée par les collectivités territoriales, l'enjeu de l'accès à l'emploi des allocataires du RSA. En effet, la transversalité souhaitée par l'échelon communautaire entre insertion et emploi semblait difficilement saisissable par les travailleur·euses sociaux·ales, qui ont des objectifs d'accompagnement des personnes sur leurs droits notamment. La piste d'une différence de politisation entre les hauts fonctionnaires de la Métropole de Lyon, dont la fonction est fortement politisée³, et les agent·es des guichets, me semble alors pertinente pour rendre compte de la conception du problème public⁴ de l'insertion

¹ URL : <https://lyonmetropole-mmie.fr/> [consulté le 6 mars 2025].

² Michael LIPSKY, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, op. cit.

³ Stéphane CADIOU, « Chapitre 4. Les élus locaux en action », in *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2009, p. 153-196.

⁴ Joseph GUSFIELD, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique.*, Economica., Etudes sociologiques, 2009.

par les différents groupes d'acteur·rices locaux·ales et leur mobilisation des différentes solutions.

À des degrés variables, le secteur public territorial de la Métropole de Lyon, mais aussi de la Ville de Paris à partir de mon entrée sur le terrain parisien en septembre 2021, recouvrait avant tout l'accompagnement des publics quant à leurs difficultés pour accéder à leurs droits : avoir un logement stable et pérenne, régler progressivement des problèmes de dettes et/ou de surendettement, pouvoir mettre en place une garde d'enfants, déclencher une prise en charge pour des problèmes de santé ou encore demander l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH). Un cloisonnement entre les parcours d'insertion sociaux et les parcours professionnels semblait donc se maintenir. Ce constat nécessite en amont de se demander comment sont gouvernés les parcours des allocataires. Comment les orientations dans les parcours sont réalisées, sur la base de quels critères objectifs ou subjectifs ? Quels passages entre ces parcours étaient permis ? Quels écarts à la norme du salariat¹ étaient autorisés selon les groupes de professionnel·les agissant dans les parcours d'allocataires ? Enfin, dans quelles mesures le cloisonnement constaté relève d'une construction sociale et/ou professionnelle ?

Question de recherche et hypothèses

Un passage par l'explicitation des circuits bureaucratiques de la prise en charge des allocataires du RSA semble à ce stade nécessaire pour s'assurer de la bonne compréhension du ou de la lecteur·rice de cette thèse. Si ces circuits sont dévolus aux conseils départementaux, comme expliqué *supra*, une base commune en termes de prise en charge et d'institutions intervenant dans le parcours des allocataires permet de mettre en avant le lien primordial entre les territoires et le gouvernement de la pauvreté. Le schéma ci-dessous met donc en avant les différentes institutions qui interviennent dans la prise en charge locale de la pauvreté. La complexité visuelle de ce schéma, que j'ai tenté de rendre lisible, met en scène la complexité institutionnelle des intervenants légaux mais aussi complémentaires, du secteur de l'insertion au niveau méso – territorial et horizontal. Trois niveaux communément distingués apparaissent d'ores et déjà dans ce schéma : le niveau européen à travers le Fonds social européen (FSE), le niveau étatique avec la CAF et le niveau décentralisé par la compétence légalement attribuée aux départements.

¹ Sylvie MONCHATRE, « Chapitre 2. Travail salarié et transformations de l'emploi », *Cursus*, 2021, p. 47-89.

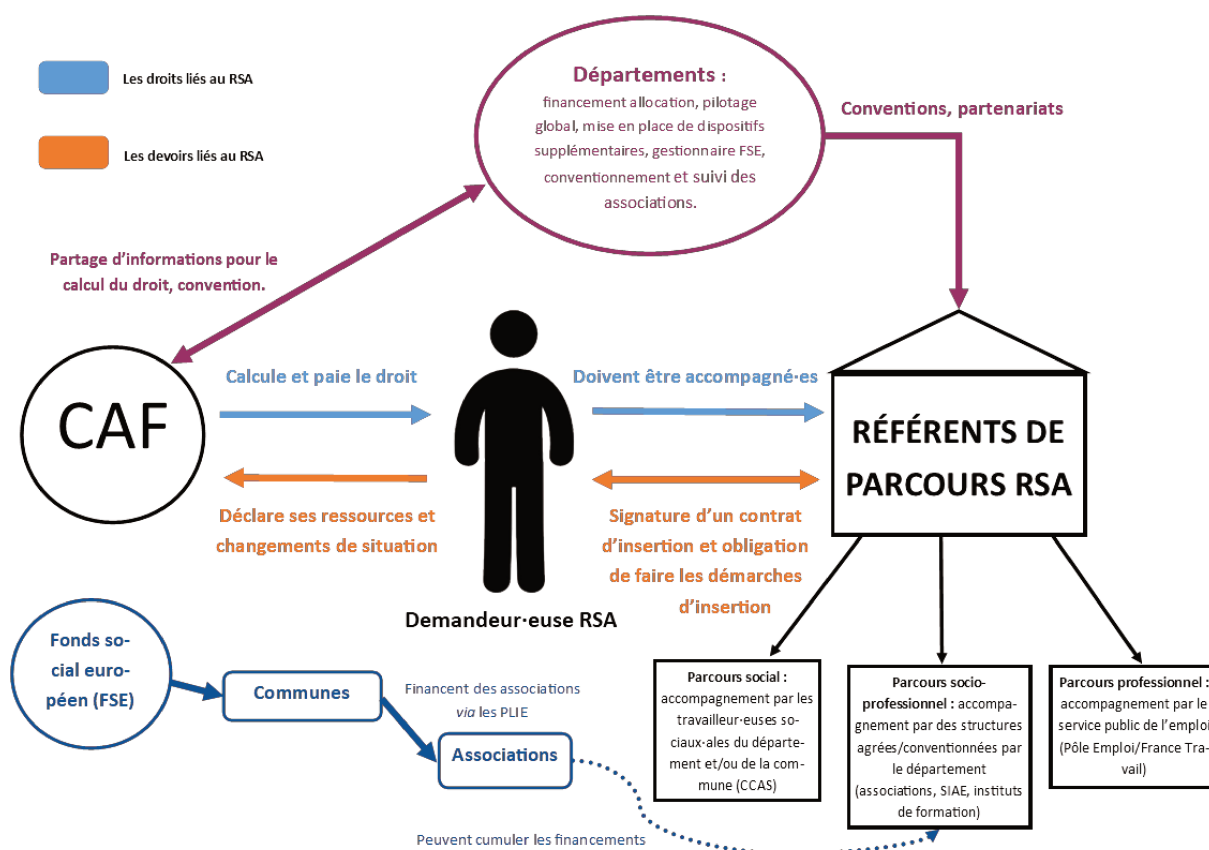


Figure n°1 – Schéma des acteurs de la prise en charge du RSA¹. Source : réalisation personnelle.

C'est donc en constatant ces décalages sur le terrain et au fil des campagnes d'entretien qu'il est apparu plus pertinent de constater que les réorganisations administratives et hiérarchiques récentes, liées aux évolutions territoriales des deux collectivités étudiées, avaient d'importantes conséquences sur les groupes professionnels d'une part et sur la manière de conduire l'action publique en matière d'insertion d'autre part. Ainsi, cette thèse rejoint les conclusions formulées par Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard concernant les « mondes de la production des droits »², en l'articulant à une analyse localisée de sorte à se détacher d'une illusion de l'effectivité des droits. La question de l'expertise de la pauvreté a glissé vers la question de comment la pauvreté est-elle administrée ? Ma thèse prouve que l'action publique

¹ Les associations interviennent majoritairement dans les parcours qualifiés de socio-professionnels, mais certaines d'entre elles sont aussi financées au titre de parcours sociaux. Pour la lisibilité du schéma, je n'ai représenté que leur intervention, principale, en parcours socio-professionnels. Il ne faut pas oublier que certains départements ne financent aucune structure associative.

² Pierre-Yves BAUDOT et Anne REVILLARD, *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions.*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2015.

en matière de lutte contre la pauvreté est désormais fortement sectorisée¹, traversée par des dynamiques de privatisations multiples et toujours en grande partie déléguée à des associations² sur les territoires où elle est mise en œuvre. La thèse analyse les médiations des intérêts sociaux³ par les élu·es et collectivités locales et met en lumière les dynamiques d'un gouvernement territorial de la pauvreté par l'injonction à l'insertion. Ce faisant, la thèse rend compte de la façon dont certains groupes sociaux se font les relais des intérêts des classes populaires dans l'ordre politique local.

Je propose donc de faire des politiques d'insertion par l'emploi menées dans la Ville de Paris et la Métropole de Lyon un observatoire privilégié des modalités locales de gouvernement de la pauvreté, se positionnant alors « à bonne distance » de l'ordre social précaire. La thèse centrale défendue dans mon travail est que les collectivités qui investissent fortement dans la compétence emploi, qui n'est pas légale, mais relève de la clause générale de compétence, favorisent une mise à distance des classes les plus précaires en hiérarchisant les parcours d'insertion et les ressources⁴ qui leurs sont dédiées. **Comment les collectivités territoriales participent-elles d'un gouvernement des pauvres qui exclut les plus précaires ?** Plutôt que de lutter contre les inégalités sociales, les collectivités renforcent la stigmatisation des personnes les plus fragiles et accentuent une distribution spatialisée de l'action publique.

L'interrogation globale est menée dans deux collectivités territoriales à statut particulier, qui permettent de tester l'hypothèse selon laquelle l'hybridation des compétences entre social et développement économique favorise l'accélération de la dualisation du service public de l'insertion. D'un côté, les publics qui répondent aux critères de la proximité avec l'emploi, donc aux normes sociales de présentation de soi, sont pris en charge par l'offre d'insertion – foisonnante – visant l'employabilité, de l'autre côté, les publics ne correspondant pas aux attendus des emplois salariés sont « enfermés » dans des parcours sociaux aux moyens réduits. Ces repositionnements de l'offre de l'accompagnement à destination – supposément – des allocataires du RSA sont à recontextualiser dans le développement, très politique lui aussi, de

¹ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 1, p. 9-26.

² Simon COTTIN-MARX, Matthieu HELY, Gilles JEANNOT et Maud SIMONET, « La recomposition des relations entre l'État et les associations », *op. cit.*

³ Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, *op. cit.*

⁴ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux », *op. cit.*

partenariats avec le secteur privé marchand, soumettant ainsi l'action publique à des agendas économiques.

Comparer et croiser les méthodes pour comprendre le gouvernement local des pauvres

L'enquête localisée que je propose dans cette thèse s'appuie donc sur une comparaison et un croisement de différentes méthodes qualitatives. L'intérêt de comparer la Métropole de Lyon avec la Ville de Paris réside dans la dimension commune de la singularité des deux cas en termes de prise en charge de la pauvreté : un échelon communautaire et un échelon municipal aux statuts uniques. L'entrée par l'action publique offerte par le cas du RSA permet alors de faire varier les niveaux d'analyse entre ces deux entités comparées, dans un cadre de mise en parallèle non pas terme à terme, mais articulant les compétences de diverses institutions au niveau méso. L'appareil méthodologique développé dans chacune des deux collectivités est pour partie lui aussi similaire, ce qui permet de monter en généralité quant à l'interrogation de la thèse portant sur les modalités du gouvernement local de la pauvreté.

Une comparaison de la mise en œuvre de l'insertion dans deux collectivités à statut particulier

Si le choix de la démarche d'enquête s'est, dès la construction du projet de thèse, orienté vers une comparaison entre deux territoires, l'arbitrage pour mettre en perspective le cas lyonnais s'est fait en deux temps. En effet, la comparaison s'est d'abord orientée vers la mise en évidence des dynamiques d'expertises locales de la pauvreté dans un Département à l'organisation institutionnelle classique, la Gironde, et la Métropole de Lyon. Les critères retenus pour ce choix tenaient avant tout à la structuration et aux caractéristiques du territoire girondin : il semblait comparable en termes de présence associative, de tradition charitable chrétienne tenant à la présence d'une bourgeoisie locale. Pour différentes raisons, notamment d'accès au terrain girondin et de crise sanitaire, mon choix s'est finalement porté vers la Ville de Paris. Ces raisons ne remettent pas en cause la comparabilité des terrains et offre justement

une comparaison pertinente dans un travail s'inscrivant dans une perspective de sociologie de l'action publique territoriale, même si la comparabilité comporte des limites.

La comparaison s'est imposée dans mon travail doctoral assez rapidement. Devenue l'une des démarches d'administration de la preuve les plus répandues dans l'analyse des politiques publiques¹, la comparaison permet de ne pas réduire une analyse territorialisée à ses spécificités et donc à tomber dans l'écueil naturel de la différenciation. Dans la perspective où le terrain lyonnais était le terrain principal d'enquête, déjà connu par mes immersions précédentes en master, le risque aurait pu être important de céder aux particularismes métropolitains, faisant de l'unicité du cas une singularité de fait, dans un cas² comme dans l'autre³. Sans aller jusqu'à affirmer que les monographies empêchent la montée en généralité, la comparaison a permis une prise de recul nécessaire sur une configuration particulière qu'est la Métropole de Lyon. Je n'ai pas cherché à comparer termes à termes deux structures juridiques, mais plutôt à réinscrire leurs particularités territoriales dans des dynamiques de changement de l'action publique locale. J'ai donc cherché à situer les cas étudiés dans les configurations politiques et institutionnelles territoriales qui leurs sont propres, permettant ainsi de faire jouer les niveaux d'analyse.

A priori, les deux collectivités ne se comparent pas : une ville et une métropole n'ont rien à voir, que ce soit en termes de frontières géographiques et administratives, de rayonnement économique ou encore de flux et de mobilités des personnes, surtout lorsqu'on étudie la « ville-capitale »⁴. Pour autant, les différences entre ces deux terrains « ne sauraient constituer un obstacle au travail comparatif »⁵, puisqu'elles relèvent avant tout de différences juridiques et statutaires, qui ne sont certes pas sans conséquence, mais qui n'empêchent pas une analyse de la mise en œuvre locale de l'action publique. En effet, ce qui m'importe dans cette comparaison tient avant tout dans les modalités locales d'administration de la pauvreté, qui s'inscrivent elles-mêmes avant tout dans des dynamiques sociales et politiques, elles-mêmes liées à la mise en œuvre locale des droits par des magistratures sociales⁶. Ces évolutions juridiques récentes, propres à un de mes deux territoires, peuvent en revanche affecter l'ordre social hiérarchisé de

¹ Laurie BOUSSAGUET et Claire DUPUY, « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, 2014, vol. 21, n° 2, p. 97-119.

² Par Tommaso GERMAIN, *La métropole, nouvelle frontière de l'État-Providence. Métropolisation des politiques publiques d'insertion et institutionnalisation de la métropole de Lyon (2014-2024)*., *op. cit.*

³ Patrick LE GALES, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », in *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2020, p. 7-39.

⁴ Michel PINÇON et Monique PINÇON-CHARLOT, « III. Paris, ville capitale », *Repères*, 2014, vol. 3, p. 39-52.

⁵ Sylvie TISSOT, *Gayfriendly. Acceptation et contrôle de l'homosexualité à Paris et à New York*, Paris, Raisons d'agir éditions, 2018.

⁶ Isabelle ASTIER, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *op. cit.*

cette administration de la pauvreté. Afin de questionner les modalités de mise en œuvre de l'action publique en matière d'insertion en partant du bas, je devais donc fournir un contrepoint à l'analyse métropolitaine lyonnaise, nécessairement unique en son genre. En effet, il s'agit de la seule métropole française qui prend en charge des compétences sociales, héritées du Département du Rhône¹. J'ai donc opté pour une comparaison avec la Ville de Paris, autre collectivité territoriale à statut particulier, dont le regroupement des compétences municipales et départementales au 1^{er} janvier 2019 sous une seule et même entité juridique a entériné en quelque sorte l'héritage historique que Paris soit une ville et un département dans les mêmes frontières². Cette comparaison entre une métropole unique et une ville unique permet de faire varier les niveaux d'analyse tout en se situant dans la comparaison d'un secteur d'action publique commun, l'insertion.

Poursuivant ainsi la perspective adoptée par David Guéranger au sujet des études comparées, je m'inscris dans une démarche visant à « *territorialiser* les modèles explicatifs, c'est-à-dire à considérer que l'explication est attachée à un *territoire* singulier »³. Je propose ainsi une comparaison qui est construite sur les spécificités locales du gouvernement de la pauvreté – la présence d'acteurs individuels et collectifs historiques de la prise en charge, par exemple, ou encore les configurations institutionnelles propres à chaque territoire – mais qui permet de monter en généralité en montrant les similitudes apparentes et points communs qui se sont dessinés au fil de la récolte des matériaux d'enquête. Une métropole et une municipalité sont ainsi comparables dans la mesure où l'entrée par un secteur d'action publique précis, la compétence insertion, permet leur mise en équivalence, et donc la montée en généralité, tout en faisant varier les niveaux d'analyse au regard des échelons et compétences que chacune hybride – ville et département pour l'une, département et communauté urbaine pour l'autre.

La proximité des cas parisiens et lyonnais, en tant que collectivités importantes par leur taille, par la dimension socio-spatiale de la pauvreté dans leurs frontières, mais aussi par le dynamisme économique certain propre à ces grands centres urbains, permet en effet une comparabilité des cas en termes de reconfigurations locales de l'insertion par l'emploi. Dans

¹ Au moment d'écrire cette introduction en mars 2025, la collectivité lyonnaise publie justement une série de rapports pour l'anniversaire de la création métropolitaine 10 ans auparavant. Un rapport publié en février 2025 porte plus spécifiquement sur « 1990-2015 : Le Département du Rhône et les politiques sociales et médico-sociales ».

² URL : <https://www.paris.fr/pages/paris-fusion-de-la-ville-et-du-conseil-departemental-6373> [consulté le 7 mars 2025]. Le site internet de la Ville de Paris précise : « Cette loi, sans conséquences sur le quotidien des Parisien.ne.s, permet : une simplification administrative, une nouvelle répartition des compétences entre l'État et la Ville, le renforcement du rôle des maires d'arrondissement ».

³ David GUERANGER, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *Terrains travaux*, 2012, vol. 21, n° 2, p. 23-36, p.30.

les deux territoires, les recompositions récentes des bureaucraties sociales, telles que des fusions entre les CCAS municipaux et les services départementaux de l'action sociale, illustrent bien les politiques de la fusion¹ à l'œuvre localement. Le territoire, ainsi construit en catégorie d'action publique par les logiques institutionnelles de la décentralisation², est en cela un observatoire privilégié des dynamiques localisées de traitement de la pauvreté.

De spécifiques, les territoires retenus ont en commun leurs statuts juridiques. Dans la mesure où, à quatre ans d'écart, la Métropole de Lyon et la Ville de Paris ont vu leurs statuts évolués, il semble pertinent de comparer les incidences liées à ces évolutions dans des contextes territoriaux hérités, puisque les bureaucraties sociales³ ont été recomposées consécutivement à ces « fusions ». Je mets le mot entre guillemets, car, j'y reviendrai, le terme même de fusion a fait l'objet de débats dans les deux territoires, mettant l'accent sur l'absorption d'un territoire – ou d'une direction – par un ou une autre, et non un équilibre politico-administratif construit publiquement. Je fais donc l'hypothèse que, notamment dans le cas lyonnais, « la légitimité de la nouvelle institution, à défaut d'avoir créé les conditions de son appropriation citoyenne, passe désormais par la capacité à démontrer sa plus-value en matière de politiques publiques »⁴. À Paris, en revanche, cet impératif de construction d'une action publique légitime est potentiellement moins important, puisqu'il ne s'agissait pas d'une évolution juridique créant une métropole, mais réunissant « simplement » des échelons au sein d'une seule et même entité. Pour autant, le fait que, dans les deux territoires, le département et son passé de collectivité mal connue⁵ soit présent, semble pertinent à étudier du point de vue – justement – de l'action sociale, une compétence typiquement départementale. L'opportunité de construire une comparaison entre deux entités originales, oscillant entre héritages locaux et vellétés politiques contemporaines, paraît alors opportune.

Les réflexions sur la réduction de la complexité inhérente à toute comparaison, surtout internationale⁶, ont permis une prise de hauteur nécessaire sur les modalités de prises en charge localisées de la pauvreté. En effet, celles-ci se réfèrent à des procédés et processus bureaucratiques précis, hérités bien souvent de sentiers de dépendance dans le traitement des

¹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3-4, p. 507-541.

² Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, Liber, 2007.

³ Christine LE CLAINCHE et Jean-Luc OUTIN, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales », *op. cit.*

⁴ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p.360.

⁵ Marie-Ange GREGORY, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Thèse en science politique, Université Aix-Marseille, 2014.

⁶ Olivier GIRAUD, « La comparaison comme opération de réduction de la complexité. Le cas de la formation professionnelle », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 349-368.

pauvres, qui comportent le risque pour le ou la chercheur·euse de se perdre parfois dans un certain nombre de détails techniques. J'ai restitué de la manière la plus compréhensible possible les circuits bureaucratiques et techniques qui favorisent une prise en charge localement différenciée des allocataires du RSA, surtout compte tenu des évolutions récentes de la protection sociale et/ou des évolutions inhérentes aux changements de statuts juridiques des deux collectivités.

Si « comparaison n'est pas raison » et que des limites inhérentes à la mise en évidence des cas grand lyonnais et parisiens demeurent, la comparaison retenue me semble donc heuristique pour les différentes raisons évoquées ci-dessus. Elle comporte aussi naturellement des limites qu'il convient d'exposer rapidement, et qui ont pu apparaître au fil de l'enquête menée. La première touche évidemment aux influences et à la prise en compte des banlieues ou des périphéries dans l'analyse. Si, dans le contexte métropolitain, la banlieue est incluse dans les limites spatiales de l'échelon communautaire, amenant à des questionnements de coopérations intercommunales, la limite retenue concernant Paris exclut de fait les communes limitrophes à la capitale. Pour autant, cela constitue un point original de l'analyse que de montrer que les modalités d'exercice du gouvernement communautaire lyonnais en termes d'action publique exacerbe les tensions avec les communes limitrophes, élément qui ne peut de fait pas être présent dans le cas parisien, car la Métropole du Grand Paris n'a pas de compétence sociale. La seconde limite tient à la nécessaire prise en compte des intérêts nationaux lorsque l'on compare deux politiques publiques mises en œuvre à l'échelle infranationale¹. J'ai tenté d'articuler les différents niveaux de gouvernement en prenant en compte, lorsque c'était possible et pertinent, le poids du national et/ou des logiques plus macro. Pour autant, le parti pris de cette thèse réside bien dans l'analyse horizontale et méso, à partir du bas, de deux modalités de gouvernement local de la pauvreté, permettant de monter en généralité sur l'importance des collectivités territoriales comme intermédiaires de la mise en ordre du social.

¹ Julie POLLARD et Pauline PRAT, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 37-56.

Analyser les ruptures et continuités locales dans la prise en charge des pauvres

Afin de saisir au mieux les modalités de l'activation des allocataires du RSA au concret, il semble intéressant et opportun de faire, quand cela a pu être possible, des retours en arrière concernant l'histoire de la prise en charge locale du minima social. Pour reconstituer *a minima* ces dynamiques, et permettre ainsi de ne pas réifier le changement inhérent aux réformes territoriales¹, le recours aux archives me permet de réencastrer l'histoire locale de la prise en charge dans des dynamiques plus globales de partenariats, notamment, et d'importance de l'intervention des associations dans l'insertion. Cette thèse ne revendique pas pour autant une approche socio-historique. Les mises en perspective que les archives permettent viennent simplement positionner certains discours et mettre en valeur des pratiques dans leurs configurations locales.

Il semble important à ce stade d'apporter quelques éléments factuels concernant les territoires étudiés, éléments qui renforcent la comparabilité des terrains. D'abord, le nombre d'allocataires du RSA en proportion est similaire entre les deux collectivités. À Paris, les données de la CAF en 2022 font état d'un nombre d'allocataires du RSA de 71 700, dont 76% sont des personnes isolées et 22% sont des personnes de moins de 30 ans². En proportion, sur les deux millions d'habitant·es que compte la capitale aujourd'hui, cela représente donc 3,58% des habitant·es parisien·nes qui sont allocataires du RSA. 15,6% des parisien·nes vivent sous le seuil de pauvreté en 2021, un chiffre en légère baisse entre 2012 et 2021 (-0,5 points)³. Dans les frontières géographiques de la métropole lyonnaise, entre 39 000 et 42 000 allocataires du RSA sont dénombrés chaque année. En proportion, cela représente environ 2,8% du total des habitant·es de la métropole. 16,9% des grand lyonnais·es vit en dessous du seuil de pauvreté en 2021, une donnée en légère augmentation de deux points depuis 2012⁴. Le portrait social réalisé par la Caf du Rhône, qui couvre l'ensemble du département, établit que 21% des allocataires rhodanien·nes du RSA ont moins de 30 ans, un chiffre similaire à Paris, et que 55% sont des personnes isolées⁵. La différence avec Paris se situe donc plutôt dans la structure familiale des

¹ Patrick LE LIDEC, « Chapitre 6. L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris », in *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2020, p. 175-201.

² Puisqu'il faut avoir 25 ans révolus pour toucher le RSA, cela signifie que presque un quart des allocataires parisiens ont entre 25 et 30 ans. Données issues de : Portrait social de la Caf de Paris, février 2022.

³ Données INSEE, septembre 2024.

⁴ *Ibid.*

⁵ Données issues de : Portrait social de la Caf du Rhône, février 2022.

allocataires du RSA : trois allocataires sur quatre à Paris sont isolés quand un peu plus d'un sur deux le sont sur le Rhône.

La représentation territoriale du nombre d'allocataires et du taux de couvertures par arrondissements et/ou par communes pour le cas lyonnais montre effectivement une sur-représentation de certains quartiers ou de certaines communes périphériques plus populaires. À Paris, le nord est sur-représenté avec les 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, ainsi que le sud, dans les 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements. Dans la Métropole de Lyon, ce sont plutôt les communes de l'Est lyonnais qui semblent frappées par une couverture sociale de la Caf plus forte : Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villeurbanne, Saint-Fons, notamment. Ces quartiers et communes plus touchés par l'habitat populaire sont aussi des espaces où la politique de la ville est présente¹.

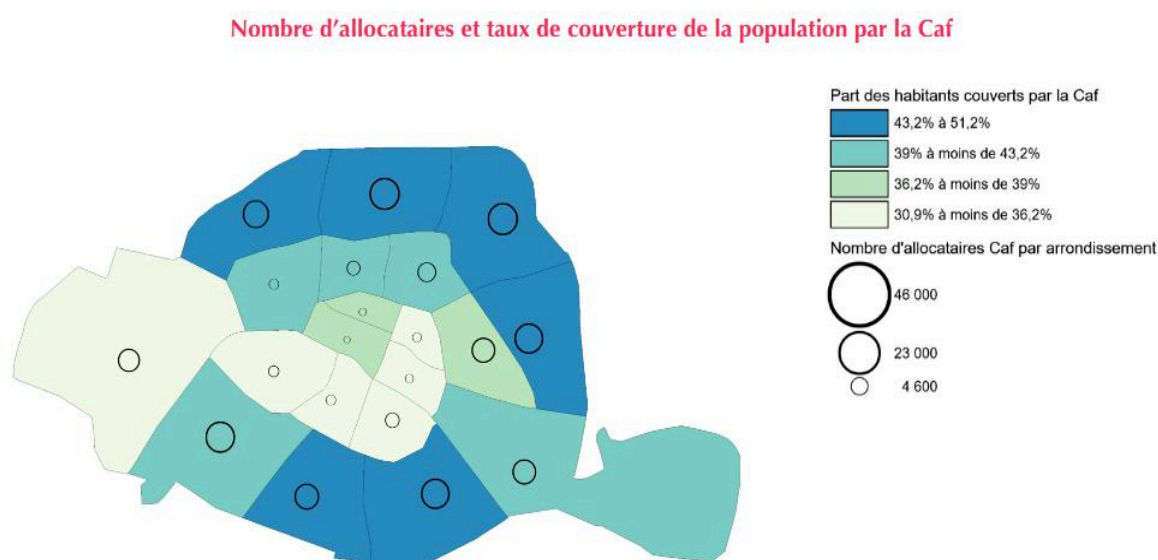


Figure n°2 – Nombre d'allocataires et taux de couverture de la population par la Caf de Paris, 2022. Source : Caf de Paris.

¹ En annexe n°2 se trouve une carte permettant de représenter la distribution socio-spatiale de la couverture par le RSA dans la métropole de Lyon plus précisément.

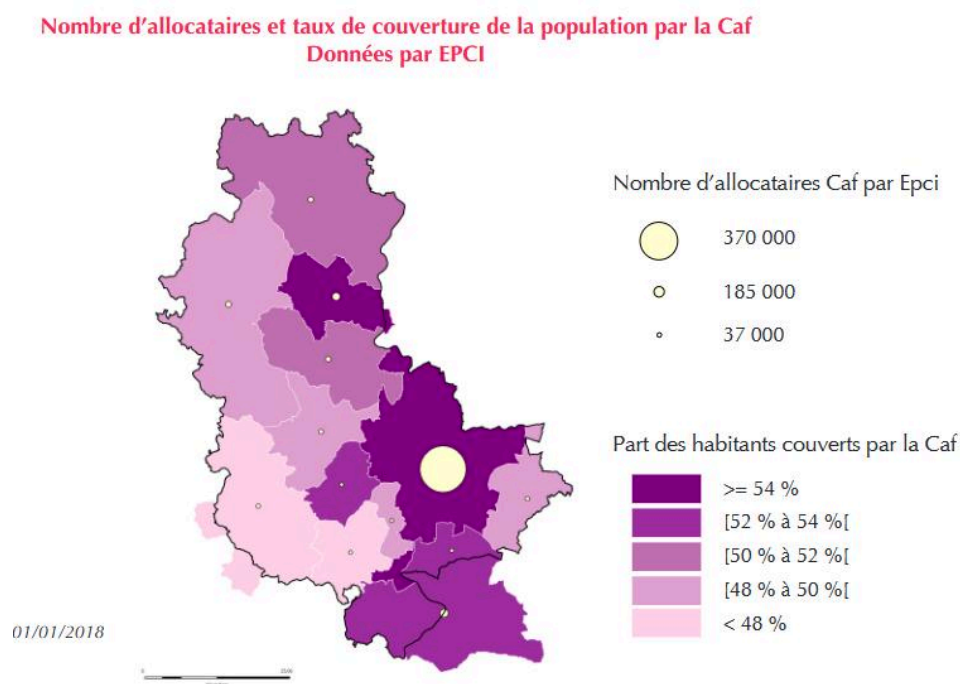


Figure n°3 – Nombre d'allocataires et taux de couverture de la population par la Caf du Rhône, 2022. Source : Caf du Rhône.

Ces deux territoires ont été frappés de plein fouet par la crise sanitaire à partir de l'hiver 2020, et j'ai donc suivi durant le temps de l'enquête les adaptations des collectivités face à ces fortes hausses des dépenses sociales, puis à leurs stabilisations en matière de dépenses de RSA. S'il s'agit d'une justification *a posteriori* des modalités de comparaison, elle paraît néanmoins importante à considérer, car la forte hausse de la pauvreté pendant la crise du covid a enjoint les départements français à la construction dans l'urgence de réponses publiques. Cela a pu se traduire par le renforcement de partenariats avec des structures associatives ou par la levée temporaire des sanctions à l'encontre de ces allocataires. À Lyon, le niveau d'allocataires du RSA d'avant la crise sanitaire a par exemple été retrouvé selon l'INSEE à partir du début d'année 2022¹. En septembre 2019, la métropole comptait un peu de moins de 40 000 allocataires du RSA, et le plus haut niveau de l'augmentation se trouve à l'automne 2020 avec 44 200 allocataires. Un an après, dès septembre 2021, la métropole ne comptait déjà « plus que » 42 000 foyers allocataires². C'est une évolution similaire que l'on retrouve à Paris. Le rapport du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de mai

¹ Données INSEE. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6471269> [consulté le 5 mars 2025].

² Données issues du Programme métropolitain d'insertion par l'emploi (PMIE) 2022-2026.

2022, mené conjointement avec la Ville et la Caf de Paris, montre une évolution importante du nombre de foyers allocataires du RSA entre mars et novembre 2020, une évolution qui suit celle du territoire national. Le nombre de foyers allocataires du RSA est donc passé de 63 000 en mars 2020 à plus de 72 000 en novembre 2020, pic de l'augmentation. Depuis septembre 2021, ce nombre serait redescendu à 69 000 foyers.

Une enquête localisée dans une perspective ethnographique

Loin de souscrire à l'idée d'une enquête linéaire et prévisible, le choix des matériaux reflète donc l'évolution des réflexions et la construction au fil de l'eau de l'objet de l'étude. La démarche inductive adoptée requiert en effet une nécessaire adaptation des méthodes tout au long de l'enquête, quitte à devoir présenter celle-ci sous la forme d'un obligatoire « bricolage »¹. Si les accès aux terrains ont été nettement différents, les deux modalités d'insertion sur les collectivités ont donné lieu à des degrés différents de compréhension des arcanes de la mise en œuvre de l'action publique par l'État social local. L'acclimatation au jargon de l'administration a été elle aussi faite de plusieurs phases. Pour comprendre les discours produits par les acteurs rencontrés, il paraissait nécessaire d'en relever les principaux sigles et processus de prises en charge dans un premier temps. Mais une distanciation vis-à-vis de ce niveau de détails dans un second temps était pertinente pour saisir la substance, sur chaque territoire, de la matérialisation de l'activation de la politique d'insertion.

Le choix des différents matériaux mobilisés est propre à la volonté initiale de questionner le gouvernement local de l'insertion. En effet, l'aspect partenarial des politiques d'insertion semble primordial, les départements ne pouvant gérer et accompagner en interne la totalité des allocataires dont ils ont la compétence. Les différentes réflexions initiées dès le mémoire de M1 ont donc conduit dans un premier temps à opter pour la réalisation d'une campagne d'entretiens permettant de comprendre les enjeux liés à l'accompagnement des allocataires du RSA en contexte métropolitain. Il s'agissait alors de saisir les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires dans les différents parcours et ce qu'elles disaient des rapports de force entre les différentes institutions. Pourquoi certain·es allocataires allaient dans le social et d'autres dans l'emploi et qu'est-ce que cela voulait dire ? Comment analyser le développement quantitatif d'une offre d'insertion pour ces allocataires ? Enfin, que

¹ Nels ANDERSON et Olivier SCHWARTZ, *Le Hobo. Sociologie du sans-abri. Suivi de l'Empirisme irréductible*, Paris, Armand Colin, 2011.

signifie et que soulève comme enjeu l'appellation plus systématique d'insertion par l'emploi ? Le détail des différents matériaux mobilisés dans le travail doctoral permet de justifier les choix méthodologiques retenus et de proposer une complémentarité des sources.

Entretiens

Le principal matériau qualitatif récolté est constitué d'un corpus de 92 entretiens semi-directifs. « Méthode incontournable »¹ de l'analyse des politiques publiques, l'entretien m'a permis dans une première étape exploratoire de recueillir les données préalables à une bonne compréhension des circuits bureaucratiques du traitement du RSA par les collectivités. Pour appréhender au mieux le niveau méso que constitue le gouvernement local de l'insertion, j'ai réalisé des entretiens avec une pluralité d'acteurs qui font la politique d'insertion au quotidien. La campagne d'entretiens s'est déroulée de janvier 2021 à juin 2023. Certains entretiens réalisés dans le cadre de mes pré-enquêtes de master ont été remobilisés pour les travaux de thèse (n=3). À Lyon, la réalisation du terrain a été facilitée par mon insertion préalable dans les méandres de la Direction de l'insertion et de l'emploi de la Métropole au cours du stage réalisé entre le M1 et le M2. À Paris, l'accès aux cadres de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (Dases) ainsi qu'à leurs subordonné·es sur les arrondissements a pu être plus complexe, mais le concours d'une enquêtée en particulier², avec qui je partage le point commun d'avoir suivi une formation à Sciences Po Lyon, a permis de contacter une majorité des acteurs sur les territoires de la ville.

Même si plusieurs tentatives ont pu parfois être faites pour contacter les enquêté·es³ parisien·nes des guichets, ce sont majoritairement des cadres de la municipalité qui m'ont répondu, grâce à l'appui de l'enquêtée privilégiée. Au fil de mon enquête auprès des professionnel·les parisien·nes, diverses opportunités se sont présentées. Alors que je pensais avoir presque terminé le terrain parisien, mon enquêtée privilégiée de la Dases m'a conviée à une réunion auprès des directeur·rices d'Espaces parisiens pour l'insertion (EPI) et adjoint·es en janvier 2023 afin de présenter les premiers résultats de mon enquête. Grâce à ma participation à ce temps d'échange, j'ai pu recontacter plus tardivement trois professionnel·les

¹ Philippe BONGRAND et Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111. p.79

² Ci-après nommée « enquêtée privilégiée ».

³ Janine BARBOT, « 6 – Mener un entretien de face à face », in *L'enquête sociologique*, Presses Universitaires de France, 2012, p. 115-141.

et réaliser avec elles des entretiens complémentaires. Ces données ont permis d'investiguer davantage la Direction de l'attractivité économique de la Ville de Paris, dont deux responsables étaient présentes le jour de ma présentation en janvier 2023. Cette opportunité a été intéressante et a permis d'obtenir un contrepoint à la parole des cadres de l'action sociale parisienne, élément que je n'ai pas pour la Métropole de Lyon.

L'enquête localisée avec une perspective ethnographique¹ que je propose dans ce travail de terrain a permis de nourrir quotidiennement les réflexions et de faire évoluer, comme le veut le raisonnement inductif, les théorisations permettant de comprendre les modalités du gouvernement local de l'insertion. Un « usage compréhensif de l'entretien »² a donc été déployé dans les différents temps de l'enquête. D'abord dans la phase exploratoire, j'ai, certes, récolté des données permettant de comprendre factuellement les modalités de prise en charge des allocataires et de réalisation des partenariats locaux, mais je l'ai toujours opéré en lien avec les représentations que portaient les acteur·ices sur leur secteur d'appartenance – et d'ailleurs, certain·es n'estimaient pas y appartenir – et sur les populations accompagnées. Dans la seconde phase d'approfondissement de l'enquête auprès des professionnel·les, j'ai insisté auprès d'elles et eux sur les dynamiques de relations partenariales dans lesquelles ils et elles s'inscrivaient, de sorte à creuser la dimension opérationnelle de ces partenariats. Cette phase d'approfondissement a principalement été constituée d'entretiens avec des structures de l'Insertion par l'activité économique (SIAE), dont les entretiens exploratoires et les documents de cadrage avaient pu faire émerger l'importance, mais pour lesquelles il me manquait différents éléments de compréhension. En effet, les représentations des groupes professionnels d'origine des acteurs individuels influent fortement sur les partenariats mobilisés, et donc *in fine* sur la manière dont les *street-level bureaucrats* mettent en œuvre, ou non, les injonctions du retour à l'emploi souhaitées par les collectivités. À ce titre, j'ai systématiquement demandé à la fin de mes entretiens ce que représentait l'insertion pour les ou l'enquêté·es, ainsi que les principales difficultés qu'ils et elles rencontraient ou les points positifs qu'ils ou elles souhaitaient souligner³.

¹ Je ne revendique pas au sens strict une « ethnographie de l'action publique » au sens de Vincent Dubois, car les matériaux récoltés ne relèvent pas suffisamment d'observations répétées aux guichets des institutions concernées par le RSA. Voir : Vincent DUBOIS, « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, n° 1, n° 1, p. 83-101.

² Gilles PINSON et Valérie SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597, p.583.

³ Voir grille d'entretien en page 604.

Si l'enquête par entretiens était nécessaire pour entrer pleinement dans les méandres du traitement bureaucratique des allocataires du RSA, j'ai souhaité voir un peu plus en pratiques, comment les cadres et professionnel·les de terrain agissaient quotidiennement.

Observations

Afin de compléter la récolte d'un discours professionnel sur ses propres pratiques, j'ai confronté celui-ci aux mises en pratique directes et concrètes dans le cadre d'observations de temps institutionnels. Puisque l'observation « cherche à éliminer les dispositifs sociaux et les opérations bureaucratiques qui s'interposent habituellement entre le chercheur et son objet »¹, j'ai questionné les pratiques quotidiennes de professionnel·les soumis·es à des injonctions contradictoires : la gestion massive des flux d'allocataires et l'individualisation des accompagnements, tout en répondant aux normes de la rationalisation de l'action publique propres au *New public management*².

L'entrée sur le terrain associatif à l'hiver 2020 était donc liée aux questionnements initiaux propres à la constitution d'une expertise associative locale de la pauvreté. Afin d'observer comment, au jour le jour, les salarié·es et bénévoles associatif·ves étaient ou non inclus·es dans la conduite de l'action publique locale, j'ai intégré deux associations en tant que bénévole, dans un travail d'observation participante que l'on peut qualifier d'ethnographique³. Je fais le choix de ne pas anonymiser ces structures, compte tenu du fait qu'elles savaient l'une comme l'autre que je réalisais ma thèse sur les politiques d'insertion. L'une comme l'autre n'était pourtant pas directement au courant que mon intégration à titre bénévole pouvait venir nourrir un travail doctoral. C'est pour cela que le travail ethnographique réalisé dans un objectif de questionnements premiers, fortement amendés depuis, est mobilisé marginalement dans la thèse, même s'il a fortement nourri mes réflexions sur le travail associatif⁴. J'ai donc intégré une résidence intergénérationnelle gérée par Habitat et Humanisme à Lyon, située dans le 2^e arrondissement, et dans laquelle sont logées des personnes en situation de handicap ou de convalescence aux moyens modestes (une quinzaine de logements sur la résidence), ainsi que

¹ Sébastien CHAUVIN et Nicolas JOUNIN, « 7 – L'observation directe », in *L'enquête sociologique*, Presses Universitaires de France, 2012, p. 143-165.

² Philippe BEZES et Christine MUSSELIN, « Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

³ Stéphane BEAUD et Florence WEBER, *Guide de l'enquête de terrain.*, Paris, La Découverte, 2010.

⁴ Simon COTTIN-MARX, *C'est pour la bonne cause ! Les désillusions du travail associatif*, Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 2021.

130 étudiant·es qui s'engagent à donner un peu de temps hebdomadaire pour l'animation de la résidence ou l'accompagnement d'une personne modeste en échange d'un loyer très accessible. L'équipe de bénévoles, composée d'une dizaine de personnes en permanence¹, est donc chargée d'assurer le suivi de la réalisation des heures de bénévolat « dues » par les étudiant·es au titre de leur intégration dans la résidence.

En parallèle, j'ai choisi d'intégrer ATD Quart Monde, situé en quelque sorte à l'opposé du spectre associatif local du gouvernement de la pauvreté. C'est par le biais d'un acteur rencontré en master 2 analyse des politiques publiques, militant syndical local et investi bénévolement chez ATD Quart Monde, que l'observation a commencé. Le rôle d'ATD Quart Monde dans le développement de plusieurs dispositifs d'aides destinées aux plus précaires est désormais bien connu². Aux antipodes des modalités de recrutement dignes d'entreprises marchandes chez Habitat et Humanisme, mon intégration au sein d'ATD s'est faite progressivement, à partir de l'automne 2019, et s'est concrétisée par un engagement à la carte selon les envies et disponibilités. J'ai donc participé aux universités populaires dès janvier 2020. Ces temps d'échanges et de « construction du savoir émancipatoire »³⁴ sont des lieux privilégiés d'observation des croisements entre les expertises du quotidien, de « la galère »⁵, autrement dit d'une expertise profane⁶, avec une expertise associative⁷. Une dizaine de ces universités populaires ont été observées, sur des thématiques diverses allant de l'alimentation à la réforme du RSA, en passant encore par le changement climatique⁸. Ces observations ont permis de saisir les modalités par lesquelles, toujours en partant du bas, les savoirs issus de la pauvreté étaient construits par l'intermédiaire associatif qu'est ATD Quart Monde, tout comme elles ont autorisé à prendre au sérieux l'idée d'une intrication des espaces locaux, politiques et associatifs. Les discussions menées ci et là au cours de ces observations d'universités populaires ou d'autres

¹ Je suis restée deux ans et demi bénévole à la résidence, y compris dans une période de couvre-feu et de crise sanitaire, et le turn-over des bénévoles est très important. À la fin de mon passage, j'étais quasiment la plus ancienne bénévole de l'équipe.

² Axelle BRODIEZ-DOLINO, « Wresinski et la lutte contre la misère », *Etudes*, 2017, n° 10, p. 8-12 ; Axelle BRODIEZ-DOLINO, « Comprendre la pauvreté en société d'abondance : les enquêtes d'ATD Quart Monde (années 1960-1970) », *Le Mouvement Social*, 2023, vol. 283, n° 2, p. 159-180 ; voir aussi l'habilitation à diriger des recherches d'Axelle Brodier-Dolino, *Une « mixed economy of welfare » : la lutte contre la pauvreté-précarité en France de la IIIe République à nos jours*, 2021.

³ URL : <https://www.atd-quartmonde.fr/les-universites-populaires-quart-monde/> [consulté le 4 mars 2025].

⁴ Geneviève DEFRAIGNE TARDIEU, *L'Université populaire Quart Monde : la construction du savoir émancipatoire*, Paris 8, 2009.

⁵ Le terme revient régulièrement dans les introductions des universités populaires observées.

⁶ Madeleine AKRICH et Vololona RABEHARISOA, « L'expertise profane dans les associations de patients, un outil de démocratie sanitaire », *Santé Publique*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 69-74.

⁷ Matthieu ANGOTTI et Delphine CHAUFFAUT, « Le rôle d'expertise des associations », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 58-63.

⁸ Universités populaires qui se sont tenues respectivement le 13 janvier 2024, le 28 janvier 2023, et le 21 octobre 2023.

temps de préparation de ces universités populaires m'ont montré que les militant·es locaux·ales disposaient de fortes ressources en capital social, leur permettant parfois, à la marge, de débloquent des situations individuelles de personnes fréquentant la « maison quart monde »¹.

Elles ont surtout permis de conserver une part de réalisme dans mon travail : le fait d'assister à ces journées d'universités populaires permet d'entendre, de recevoir et de comprendre la parole issue des discours tenus par celles et ceux qui vivent la pauvreté. La dimension inévitablement touchante de ces observations rappelle combien la sensibilité du ou de la chercheur·euse est indéniablement à prendre en compte dans la réalisation d'une enquête de terrain par observations². Ce travail ethnographique ne peut en effet se concevoir sans quelques mots sur ma position de chercheuse dans le milieu local de l'insertion. Au gré de mes observations chez ATD Quart Monde, mon sujet de thèse étant connu des bénévoles et des personnes concernées par la pauvreté, j'ai été conviée à venir assister à un groupe sur le RSA qui a émergé au cours de l'année 2022 de façon conjointe entre le Secours Catholique et ATD Quart Monde. Les deux associations de plaidoyer partagent le même rez-de-chaussée à Lyon depuis le déplacement du siège lyonnais d'ATD à Villeurbanne, et se mobilisent ainsi plus facilement sur des actions collectives. La séquence qui s'est ouverte à compter de ce moment-là est repérable sur la frise comme étant indiquée « séquence Rhône Insertion-France Travail », car plusieurs terrains se sont rejoints à cette occasion. En effet, la création de ce groupe dédié au RSA est l'aboutissement d'un séminaire conjoint, auquel je n'ai pas assisté, entre Aequitaz³, le Secours Catholique, ATD Quart Monde, le collectif Rhône Insertion⁴ et la Mission régionale d'information sur les exclusions (MRIE), qui s'est tenu le 8 avril 2022. Ce séminaire avait pour objectif une réflexion conjointe entre structures associatives de la Métropole de Lyon autour de l'accès au droit qu'est le RSA – dans toutes ses étapes, instruction, orientation, voire sanction – afin de comprendre quels étaient les points de blocage dans le parcours des allocataires. Pour comprendre cela, les associations ont été invitées à venir avec les premiers concernés, chaque

¹ C'est comme ça que se nomme le « siège » lyonnais/régional d'ATD Quart Monde. Auparavant situé dans les pentes de la Croix-Rousse, il a été déplacé à Villeurbanne en 2021. Les personnes qui connaissent la grande pauvreté et qui fréquentent l'association peuvent y venir pour être au chaud l'hiver, pour lire, pour prendre un café ou discuter avec les bénévoles présent·es ce jour-là.

² Florence BOUILLON, Marion FRESIA et Virginie TALLIO, *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Paris, Editions de l'EHESS, 2006.

³ Aequitaz est une association, elle se définit comme un « artisan de justice sociale ». Elle expérimente des actions politiques auprès ou avec des acteurs locaux, mais elle joue aussi un puissant rôle de contre-expertise en publiant des rapports tels que le premier bilan réalisé sur les expérimentations RSA publié en octobre 2024 à la suite des premiers éléments gouvernementaux de bilan des expérimentations, réalisés eux par un cabinet de conseil externe (Amnyos).

⁴ Collectif dont le nom a été anonymisé. Il regroupe les associations financées par le Département du Rhône puis la Métropole de Lyon pour l'accompagnement des allocataires du RSA. L'histoire et les valeurs du collectif font l'objet d'un long développement dans le chapitre 2.

structure devait donc faire participer une personne allocataire du RSA à la journée de séminaire. Celle-ci s'est pérennisée par la mise en place du « groupe RSA » qui s'est tenu à quelque reprise au cours de l'année 2022 et début d'année 2023. Ayant lancé ma campagne d'entretiens dès le mois de janvier 2021, j'avais pour ma part déjà rencontré plusieurs directrices associatives membres du collectif Rhône Insertion, c'est donc pour cela que j'évoque un croisement des deux terrains à ce moment-là.

Ce croisement s'est ensuite poursuivi puisque le début de l'année 2023 est marqué par l'annonce des expérimentations d'un RSA « rénové » ou « conditionné » à des heures d'activités. Alors que les associations nationales se mobilisent pour alerter sur les conséquences potentiellement désastreuses d'un vrai conditionnement de l'allocation à des heures de « travail gratuit »¹, la Métropole de Lyon, une des trois collectivités de gauche sur les 18 volontaires², est retenue pour expérimenter ce nouveau RSA. À l'échelle locale, les différentes structures se rassemblent et se mobilisent pour défendre leurs intérêts auprès de la collectivité³ d'une part, mais aussi permettre une application minimale des sanctions dans l'intérêt des allocataires d'autre part. J'ai donc été invitée par ATD Quart Monde, au moment du lancement de l'expérimentation du RSA conditionné dans la Métropole de Lyon, en mai 2023⁴, à rejoindre le groupe local du Pacte du pouvoir de Vivre, qui réunit une soixantaine de structures associatives, syndicales, professionnelles en France autour de mesures pour rétablir la justice sociale et environnementale. Cela a donné lieu à une séquence d'observations particulièrement riche d'enseignement, dont il fallait restituer les origines dans ce propos introductif. Le chapitre 2 revient ensuite sur l'analyse de ce que cette séquence dit des modalités locales de représentation des intérêts sociaux et/ou associatifs dans les arènes de décision locale.

¹ Lettre ouverte d'ATD Quart Monde aux conseils départementaux expérimentateurs du RSA conditionné, le 11 avril 2023. « Lettre ouverte : RSA sous condition : la lettre ouverte d'ATD Quart Monde aux départements expérimentateurs », *La Gazette des Communes*, 11 avril 2023. Voir également : URL : <https://analyses-propositions.cgt.fr/rsa-conditionne-le-travail-force-version-macron> [consulté le 5 mars 2025].

² Avec le Département de l'Ille-et-Vilaine et le Département de la Loire-Atlantique.

³ Un mail datant du 26 janvier 2023, à l'attention de Bruno Bernard, président de la métropole de Lyon, d'Antoine Dulin, membre du cabinet du président et en charge des affaires sociales, et d'Emeline Baume, première vice-présidente, évoque : « nous réaffirmons ici notre opposition à toute politique qui viserait à conditionner le RSA à la réalisation d'un quota d'activité hebdomadaire pour la simple et bonne raison que la diversité du public bénéficiaire du RSA ne permet pas d'imaginer que ce soit la bonne solution pour tous sur la voie de la réinsertion sociale, et pas seulement professionnelle. Il serait catastrophique qu'une partie d'entre eux soit privée de tout revenu de survie car dans l'impossibilité de l'effectuer. À la lecture de votre interview dans le progrès du 7 janvier, nous nous réjouissons de constater que nos analyses convergent parfaitement. Le pacte du pouvoir de vivre regroupe en son sein un grand nombre d'acteurs intervenant dans le processus d'insertion. Nous cherchons à créer entre nous de nombreuses synergies. Une telle expérimentation ne trouvera son plein développement qu'en y associant toutes les parties prenantes. Aussi nous paraît-il important qu'un groupe de suivi et d'évaluation de cette expérimentation soit mis en place et que nous puissions en tant que tel en faire partie ».

⁴ Juliette ALONZO, « Réforme du RSA dans la métropole de Lyon : une contre expérimentation à risque », *Rue89Lyon*, le 19 janvier 2023.

Des observations de temps d'échanges entre professionnel·les municipaux·ales et métropolitain·es ont enfin été menées à différentes temporalités de la thèse. Mais les observations de ces moments institutionnels posent diverses questions dans la manière d'aborder avec les enquêté·es la possibilité d'assister à ces espaces à découvert. D'abord, ces temps institutionnels mettent en scène des échanges entre acteurs autour de situations individuelles d'allocataires du RSA. L'observation doit donc respecter un engagement du ou de la chercheur·euse en termes de confidentialité des situations individuelles évoquées, qui pourraient être reconnues et/réutilisées à des fins non souhaitées par les personnes. En somme, il faut tendre vers le respect du RGPD¹. Par ailleurs, ce type d'observations d'un acteur extérieur vient nécessairement perturber le travail des professionnel·les à ce moment précis. Le sujet du RSA étant nécessairement un sujet de clivage, politique, mais pas seulement, les professionnel·les de terrain pourraient voir d'un œil méfiant la présence d'un·e chercheur·euse qui viendrait « juger » de la bonne mise en œuvre des circuits bureaucratiques.

Je n'ai donc pu observer qu'une seule instance d'orientation sur la Métropole de Lyon, qui a été permise à la suite d'un entretien avec une cadre territoriale d'un territoire qui a accepté ma présence. Cette observation a pu être négociée, car le territoire en question allait faire l'objet d'une modification de ces instances : en 2021-2022 a été initié par la Métropole un changement important dans l'orientation des allocataires du RSA, qui allaient être dorénavant convoqués à des séances d'information collective préalables à leurs orientations par les professionnel·les. Cela introduit un changement dans les pratiques de ces dernier·ères dans la mesure où jusqu'alors, les cadres territoriaux·ales avaient en leur main l'orientation des allocataires, de manière discrétionnaire dans la mesure où peu d'autres professionnel·les étaient présent·es le jour de l'instance d'orientation. Dans le cadre de la réalisation de mon mémoire de master 2, j'avais eu accès à l'observation de deux autres instances techniques métropolitaines sur un autre territoire. Une instance de médiation (IM) d'abord, là où sont décidées les sanctions des allocataires qui ne répondent pas à leurs obligations. Puis une instance technique territoriale (ITT), espace privilégié d'échanges entre les professionnel·les du territoire (associatif·ves et métropolitain·es) pour statuer sur des cas d'accompagnements individuels complexes².

¹ Gaëlle LARRIEU, « Les principes éthiques au défi d'une enquête par entretiens en terrain sensible : réflexions sur l'expérience parentale des variations du développement sexuel », *L'Année sociologique*, 2024, vol. 74, n° 2, p. 357-380.

² Peuvent ainsi être considérés comme complexes des cas de personnes demeurant dans le RSA et ayant suivi les trois modalités de parcours (parcours professionnel, social et socio-professionnel) sans que cela ne permette une évolution. Des parcours complexes peuvent aussi concerner des personnes en situation de ruptures de droits fréquentes, dues à des sanctions, des changements familiaux importants, etc.

À Paris, l'observation de temps d'échanges entre professionnel·les a été permise par mon enquêtée privilégiée, à qui j'avais formulé le souhait d'observations non-participantes de temps institutionnels. Elle m'a donc convié à des réunions – ou plutôt des groupes de travail – initiées par la direction centrale de la Ville de Paris en charge de l'action sociale, la Dases, pour améliorer les pratiques des professionnel·les de terrain. Ces ateliers se sont tenus entre la fin d'année 2021 et le mois de juin 2022, autour de trois thématiques définies préalablement par la Dases: « situations complexes » (automne 2021), « contractualisation et parcours d'insertion » (hiver 2022), et enfin « couples et familles » (printemps 2022). Les deux derniers groupes qui ont été observés se déroulaient respectivement à l'EPI du 20^e arrondissement et à la mairie du 12^e arrondissement. J'y ai retrouvé des cadres d'associations intervenant dans le marché public de la Ville de Paris, ainsi que certain·es cadres municipaux·ales précédemment rencontrés lors d'entretiens individuels. Ils ont été l'occasion d'avoir des retours sur les pratiques concrètes des différents groupes professionnels intervenant dans le circuit du RSA (travailleur·euses sociaux·ales, conseiller·ères en insertion professionnelle, salarié·es ou cadres associatif·ves, etc.), que je n'avais pas forcément pu avoir dans les entretiens menés avec le concours de l'enquêtée privilégiée de la Dases. En effet, lors de ces entretiens négociés par cette dernière, sa présence a parfois pu restreindre la parole des cadres territoriaux·ales rencontrés. Les cadres étaient bien souvent les responsables des EPI, hiérarchiquement rattachés à la Dases comme étant ses antennes territoriales¹.

Si les sources issues des entretiens et des observations permettent d'ancrer la démarche empirique dans une forme de réalité vécue par les enquêté·es, elles sont apparues limitées pour mettre en perspective les changements inhérents aux évolutions – ou non – de l'action publique dans les collectivités étudiées. C'est ainsi que les matériaux oraux, récoltés dans une perspective ethnographique, ont été complétés par des sources écrites tirées de la consultation d'archives.

Archives

Si je n'ai pas choisi, dans un premier temps, de recourir aux archives et à une perspective assumée et structurante de socio-histoire², les archives se sont imposées au fil de l'enquête. C'est d'abord par les échanges avec les collègues socio-historiens lyonnais, qui aiment

¹ Voir organigramme de la Dases en annexe n°3.

² Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 133-154.

« dépoussiérer des cartons », que l'opportunité de réaliser un travail archivistique s'est imposée. En effet, afin de se départir d'un discours public officiel, produit par les acteurs des institutions étudiées, qui mettraient en avant des ruptures inhérentes aux changements institutionnels dans la conduite de l'action publique, j'ai procédé, parallèlement à la dernière phase de l'enquête de terrains par entretiens, à des analyses d'archives.

L'objectif poursuivi dans cette première expérience archivistique était de donner des contrepoints à ces discours officiels de rupture en prenant appui sur des documents de cadrage institutionnels. Je pensais que cela permettrait de mettre en perspective le temps long de la construction de l'action publique et potentiellement de venir empêcher une réification du changement dans la conduite des politiques territoriales, qui prend, dans le cas métropolitain, une importance certaine aux yeux des élu·es, afin d'incarner matériellement le passage d'une action sociale départementale à une politique d'emploi métropolitaine. Ainsi, en s'éloignant des approches cognitives qui ont plutôt tendance à prendre au pied de la lettre le changement en termes d'idée pour un changement opérationnel, il s'agissait de « montrer comment certaines analyses en viennent à occulter les pratiques à l'œuvre – souvent moins révélatrices de changement ou de “sens partagé” que ne le laissent supposer les discours des acteurs »¹. Les archives étaient ainsi conçues comme une manière de tester si oui ou non, l'insertion par l'emploi promue par des collectivités en pleine restructuration était foncièrement un changement de « paradigme » ou une plus modeste orientation négociée de l'action publique inhérente aux changements de statuts des collectivités territoriales.

J'ai donc opté pour la mobilisation des archives institutionnelles produites par les deux collectivités étudiées. L'accès aux archives départementales et métropolitaines à Lyon, et municipales à Paris, a été plutôt simple : les bâtiments sont accessibles, le personnel y est dédié, aimable et disponible, et les démarches sont facilitées par des procédures de réservation en ligne de cartons. Pour autant, je ne peux mentir sur l'apprentissage, chemin faisant, de l'analyse archivistique au moment de cette première phase d'immersion dans les archives. Les délais de traitement des demandes, ainsi que la nécessité d'anticiper ses déplacements en réservant les cartons et en prévenant de l'heure et du jour d'arrivée aux archives, ont fait partie des apprentissages de cette phase de l'enquête. Au total, j'ai dépouillé onze cartons dans les deux collectivités. Une dizaine de cartons aux archives municipales de Paris ont été dépouillés, permettant de mettre la main sur quelques documents intéressants, mais non initialement

¹ Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661. p.648.

recherchés, tels que des bilans de la Direction de l'action sociale, enfance, santé permettant de contextualiser la prise en charge bureaucratique des allocataires du RMI en 1990, ou encore des statistiques sur les Parisien·nes et leurs emplois, auxquelles étaient accolées des notes à destination des élu·es. Pour les cartons rhodaniens, les résultats ont été un peu plus décevants, les classements étant souvent regroupés largement sous une appellation « action sociale », mais ne contenant pas directement des documents issus de l'ancienne Direction de l'insertion du Rhône.

Pourtant, le travail d'archives a pris une autre dimension lorsque le collectif lyonnais Rhône Insertion¹ m'a ouvert ses archives privées. Ce collectif regroupe des structures de la Métropole de Lyon qui sont financées par la collectivité pour réaliser l'accompagnement des allocataires. L'enquête par entretiens initialement menée m'a conduit à croiser à plusieurs reprises certaines responsables associatives sur le terrain lyonnais, sachant qu'elles adoptent un point de vue assez critique vis-à-vis de l'institution et que, une fois leur confiance gagnée, j'ai constitué, pour certaines d'entre elles, des espaces de dépôt des critiques formulées contre la Métropole. La présidente du collectif m'a alors proposé de réaliser un document permettant de recontextualiser la création du réseau, ses mobilisations, ses temps forts et ses membres, au printemps 2023. L'objectif de ce rapport était de pouvoir rappeler les « valeurs ² » ayant permis sa constitution trente ans auparavant, en 1993, à l'occasion d'une mobilisation spontanée contre une baisse drastique des subventions de la part du président du conseil départemental, Michel Mercier. La présidente concevait alors ce rapport comme une manière de rapprocher potentiellement les membres les plus actifs autour de valeurs fondatrices afin de relancer une mobilisation ou un investissement plus fréquent de la part de ces membres, qu'elle estimait « perdus »³ dans des enjeux considérés comme techniques et moins politiques. Ce sont donc cinq cartons des archives privées de ce collectif qui ont été dépouillés, pour retracer son histoire et son fonctionnement. Les cartons étaient situés dans deux lieux de la métropole, correspondant aux deux anciens sièges sociaux du collectif. L'un des sièges sociaux correspond à une période datant des années 1990-début 2000, et l'autre a été modifié à compter d'un changement de bureau à partir de 2008. Une période n'était pas couverte, entre 2003 et 2008, puisque les archives de cette période étaient conservées dans une autre association qui n'a pas été mobilisée pour le travail.

¹ Le nom est anonymisé.

² Échanges avec la présidente lors d'un appel de cadrage du travail à produire, février 2023.

³ Échanges avec la présidente lors d'un appel de cadrage du travail à produire, février 2023.

Si je me suis posé la question de l'éventuelle instrumentalisation du ou de la chercheur·euse dans son terrain, dans une relation rappelant sans doute le lien de don et de contre-don, l'intérêt mutuel et encadré de travail entre mes recherches et les associations réunies en collectif permettait de dépasser les risques potentiels de récupération du travail. D'abord, les associations sont certes, nombreuses dans le collectif, mais elles sont toutes quasiment lyonnaises ou grand lyonnaises, et aucun risque ne m'est apparu de censure ou de plagiat de mes travaux par un siège parisien par exemple. Ensuite, mes multiples appartenances dans le milieu lyonnais de l'insertion pour les besoins de l'enquête ont favorisé une confiance de la part de ces actrices associatives qui a empêché une quelconque récupération, surtout considérant leur faible pouvoir d'influence de ces structures¹. C'est enfin par un réel intérêt pour les sciences sociales que j'ai exclu une quelconque volonté d'instrumentalisation de mes travaux par les responsables du collectif. Celles-ci ont très souvent évoqué au cours des entretiens ou des discussions informelles un intérêt certain pour la sociologie et pour les sciences humaines, renforcé par l'organisation de séminaires internes au collectif avec intervention de chercheur·euses. Ma position de sociologue et/ou politiste débutante a finalement permis une alliance saine et productive avec le collectif. Croisées et recroisées à l'occasion de différents événements ou présentations dans la métropole pendant les cinq années d'immersion nécessaires à l'enquête de terrain, les responsables associatives m'ont permis un accès certain à des données indispensables, notamment archivistiques mais aussi orales, principalement par l'observation de réunions entre la collectivité et le collectif.

Au total, archives privées du collectif et archives institutionnelles émanant de la Ville de Paris et du Département du Rhône, j'ai donc dépouillé seize cartons d'archives dont la mobilisation est fluctuante au cours de ce travail. En effet, un certain nombre de cartons issus des collectivités ne contenaient pas de documents précis concernant la politique d'insertion liée à l'administration du RMI ou du RSA. Historiquement adossée aux compétences sociales, l'insertion était parfois invisible ou très marginale dans des cartons d'archives portant plus globalement sur les activités des Directions de l'action sociale. La consultation, sur dérogation, de cartons contenant des dossiers d'allocataires du RMI provenant d'une maison du Rhône, a permis de comparer les différentes modalités de remplissages des contrats d'insertion et la plus forte mobilisation des contrats aidés dans les années 1990.

La combinaison des différents matériaux de l'enquête peut se représenter ainsi en termes de temporalité de la thèse :

¹ Voir chapitre 2, section 2.

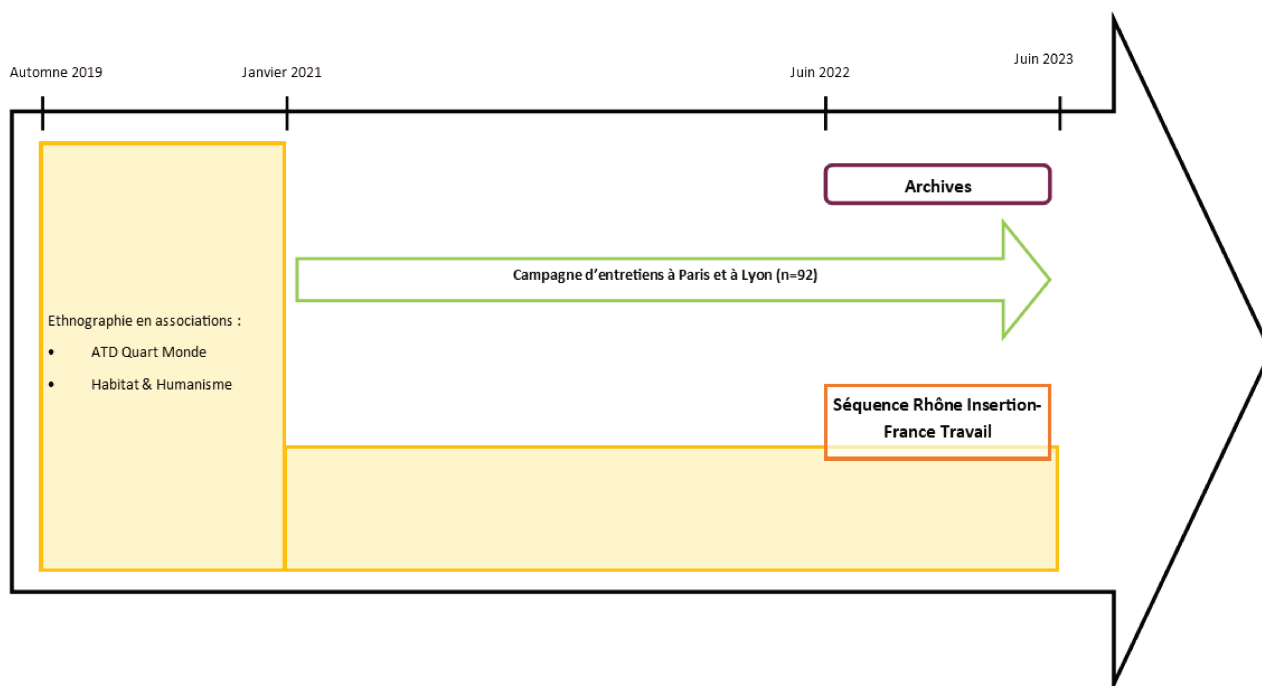


Figure n°4 – Temporalités de recueil des différents matériaux de la thèse entre l’automne 2019 et juin 2023. Source : réalisation personnelle.

Éléments généraux de présentation, d’écriture et de sémantique

L’anonymisation des acteurs individuels a été retenue pour la rédaction de cette thèse afin de respecter la parole délivrée en entretien. Même si les détails donnés dans les notes de bas de page quant à leurs trajectoires professionnelles et/ou les lieux d’exercice précis des postes peuvent permettre potentiellement une identification, j’ai pris le parti de ne pas engager leurs noms dans ce manuscrit pour éviter la reconnaissance, humaine, numérique ou professionnelle. J’ai réfléchi aux éléments donnés pour chaque personne de manière individuelle et consciente ; certains détails trop précis ont pu être enlevés pour tendre vers l’anonymat. Les acteurs rencontrés ont quoi qu’il en soit été enregistrés à la suite d’une demande orale explicite qui visait le recueil de leur consentement à l’utilisation des informations dans cette thèse. Les données récoltées par ailleurs tout au long de l’enquête ne me semblent pas mettre en danger, à titre individuel ou collectif, un groupe d’acteurs ou un autre.

Les noms des petites structures associatives que j’analyse de manière approfondie dans le second chapitre ont été anonymisés. Les plus importantes d’entre elles qui ont été analysées ne sont pas anonymisées pour des raisons plus évidentes de reconnaissance aisée, le niveau de

détails étant trop important. En considérant que ces structures ont toutes accepté des entretiens et qu'elles sont des acteurs publics importants des deux espaces enquêtés, il me semblait hypocrite de respecter l'anonymat de ces importantes structures que le lecteur pourrait très aisément reconnaître. Les acteurs individuels rencontrés au sein de ces importantes structures ne sont par ailleurs bien souvent plus en poste au jour de la rédaction de cette thèse, le fait de donner le nom des structures ne me semble donc pas contrevenir à leur carrière. Les plus petites d'entre elles, ainsi que celles que je retiens pour une analyse plus détaillée du secteur de l'insertion dans le chapitre deux, sont inscrites dans des rapports de force locaux mettant en jeu leurs financements. C'est pourquoi l'anonymat a été retenu, permettant d'éviter une identification directe de ces associations.

La thèse a enfin recours à différents qualificatifs qu'il convient de clarifier. Si, dans la mouvance propre à ATD Quart Monde, le fait de parler à la place des pauvres ne paraît pas souhaitable pour plusieurs raisons¹, ce travail est imprégné malgré tout d'un discours sur la pauvreté. Pour répondre le plus possible à cet impératif de ne pas se faire le porte-parole quand on n'est soi-même pas concerné par la situation vécue, mon travail d'enquête a été réalisé en parallèle d'un engagement bénévole au sein d'ATD Quart Monde, dans lequel j'ai pu côtoyer des personnes vivant la (grande) pauvreté. À ce titre, l'utilisation du qualificatif « pauvres » prend par moment le dessus sur celui d'« allocataires du RSA ». J'aurais pu faire le choix de recourir au qualificatif d'« assisté·es » pour souligner, dans le sens simmelien, la dimension relationnelle et de dépendance de la pauvreté, qui place les personnes dans un groupe défini « par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard »². Pourtant, si la perspective simmelienne constitue un cadre pertinent de cette thèse, je n'emploie pas directement le terme d'assisté·es, sauf pour qualifier ou insister sur la dimension péjorative, lorsque c'est nécessaire, de la relation d'assistance qui peut être contenue dans le débat public. En complément, en poursuivant les réflexions du groupe local d'ATD Quart Monde que j'ai intégré tout au long de l'enquête, j'utilise dans la thèse le terme d'« allocataires du RSA » plutôt que de « bénéficiaires du RSA ». Au cours de l'observation de différents groupes permettant aux allocataires d'exprimer leurs ressentis quant au vécu de la relation d'assistance, certaines personnes ont manifesté leurs critiques à l'encontre du terme « bénéficiaires » puisqu'il

¹ URL : <https://www.atd-quartmonde.fr/le-croisement-des-savoirs-et-des-pratiques/> [consulté le 25 février 2025]. La démarche du croisement des savoirs et des pratiques met l'accent sur le fait que seul·es les personnes qui vivent effectivement la pauvreté ou la grande pauvreté peuvent être à mêmes de parler de leurs situations et de leurs vécus. Le « savoir issu de l'expérience » est alors pris autant au sérieux que le savoir plus légitime des professionnel·les et chercheur·euses.

² Georg SIMMEL, *Les pauvres (5e édition)*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2018, p.98.

recouvrerait selon elles l'idée d'une charité de la société à leur rencontre, comme si la société était bienveillante en leur accordant une aide. Elles ont alors exprimé leur accord au terme d'« allocataires du RSA », précisant ainsi que cela permet de souligner la dimension juridique, liée aux droits, que toute personne a, d'être couverte pour le risque que constitue la perte de revenus.

L'écriture inclusive a enfin été retenue pour l'écriture de cette thèse pour plusieurs raisons. Si elle ne s'est pas imposée d'emblée, elle m'a semblé au fur et à mesure de l'enquête, être une pratique partagée par les chercheur·euses qui ont inspiré ces travaux¹. Même faisant débat², l'usage de l'écriture inclusive dans la recherche en sciences sociales permet de rendre moins excluant le discours scientifique, permettant par-là de rendre une forme de justice aux rapports sociaux de genre qui ont traversé les six ans de ce travail doctoral et la majorité de femmes rencontrées.

Comme l'analyse Vincent Dubois, « le travail ethnographique est à la fois un puissant instrument de déconstruction des catégories officielles en les confrontant aux situations concrètes qu'elles sont censées décrire et traiter, et un moyen de révéler les logiques pratiques et les difficultés de leur mobilisation par les agents de terrain »³. Ce travail a finalement permis de mettre au jour les dynamiques de catégorisations des pauvres opérées par les acteurs quotidiens de la mise en œuvre de l'État social actif territorialisé, qui ne pouvaient être décelées qu'au moyen d'une complémentarité des méthodes. Ainsi, le travail méthodologique proposé dans cette thèse permet de naviguer horizontalement dans le traitement des pauvres, entre les acteurs et institutions qui y concourent, afin de reconstituer les mécanismes de domination qui s'y (re)produisent.

Présentation de la démonstration

Ma thèse interroge le gouvernement local des pauvres à travers les évolutions juridiques et institutionnelles ayant affecté les collectivités responsables de l'action sociale, les départements. En articulant cette analyse à une mise en avant des effets de ces modalités

¹ Marie LOISON et Gwenaëlle PERRIER, « Un « langage excluant » ? Solidité, sincérité et enjeux des arguments d'opposition à l'écriture inclusive », *Travail, genre et sociétés*, 2022, vol. 47, n° 1, p. 153-156.

² Marie LOISON, Olivia SAMUEL et François THERON, « L'écriture inclusive et ses usages dans les revues de sciences humaines et sociales », *Revue des sciences sociales*, 2022, n° 68, p. 186-194.

³ Vincent DUBOIS, « Ethnographier l'action publique », *op. cit.* p.98

horizontales de mise en œuvre de l'action publique, je montre que les collectivités territoriales, loin de proposer un renouvellement profond de l'accompagnement des allocataires du RSA, participent à leurs échelles d'un renforcement de l'État social actif. En m'intéressant plus spécifiquement à la politique d'insertion, menée depuis 2003 par les départements, la thèse questionne donc la représentation des classes populaires dans l'action publique. Elle soulignant que l'éloignement de ces populations de leurs représentant·es et des circuits de médiation de leurs intérêts favorise un gouvernement de la pauvreté qui leur est plus défavorable, reproduisant ainsi des rapports de domination divers.

Le **premier** chapitre s'attarde à montrer empiriquement en quoi consiste le déplacement d'une politique d'insertion vers une politique d'insertion par l'emploi, conçue particulièrement dans le cas métropolitain comme un réservoir d'emploi pour les entreprises, dont les impératifs économiques sont hérités de l'ancienne communauté urbaine¹. Les recompositions et reconfigurations sectorielles et bureaucratiques de l'insertion dans des contextes politiques et juridiques particuliers sont d'abord étudiées. À travers le concept d'intersectorialité², le chapitre analyse la manière dont les collectivités à statut particulier lyonnaises et parisiennes assument et affirment leur déplacement de la prise en charge du social vers une prise en charge par le marché de l'emploi. Ainsi, elles participent à leur tour du renforcement de l'État social actif, davantage territorialisé et tourné vers une néolibéralisation de la prise en charge qui devrait dorénavant favoriser un retour à l'emploi coûte que coûte. Mais, conformément à l'ambition de ne pas souscrire trop facilement aux discours officiels prônant la transversalité de l'action publique en matière sociale et d'emploi³, je complète ces éléments par une analyse en termes de mise en œuvre de cette politique intersectorialisée. Loin de s'imposer naturellement pour tous les acteurs individuels et collectifs, elle favorise une mise en tension des groupes professionnels intervenant classiquement dans l'insertion, tels que les travailleur·euses sociaux·ales. L'insertion par l'emploi apparaît alors en ce sens plutôt comme une politique à destination de ces groupes, qu'il s'agit à leur tour d'activer⁴.

¹ Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon.*, *op. cit.*

² Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques », *op. cit.*

³ Mara BISIGNANO, « Métropoles et politiques sociales : entre normalisation stratégique et différenciation territoriale. Les cas contrastés de Lyon et de Strasbourg », *op. cit.*

⁴ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion », *op. cit.* Ce constat fait alors écho aux analyses de Gérard Mauger en 2001 qui montrait déjà que les politiques d'insertion s'adressaient plus aux inséreur·euses qu'aux inséré·es.

Les configurations partenariales locales relèvent de choix non négligeables de la part des départements¹. En la matière, ces derniers peuvent donc contractualiser avec des acteurs associatifs. Avec le prisme théorique des instruments, dans le cadre plus global de la sociologie des associations, le **deuxième** chapitre s'attache à montrer, dans une perspective historique, que les choix de sélection des associations relèvent d'orientations normatives incluses dans les instruments à la disposition des collectivités territoriales. Les histoires locales permettent à ce titre de voir que les associations peuvent chercher à influencer les modalités de sélection utilisées par les collectivités. Pourtant, les effets de ces instruments semblent similaires en matière de pratiques associatives : les enjeux de rationalisation et la nécessité d'adaptation à un milieu changeant, évolutif et concurrentiel contribuent à une remise en cause des identités associatives originelles. En retour, les possibilités d'accès au pouvoir local semblent se restreindre pour les associations, dont la marchandisation empêche une participation effective à la construction de l'action publique locale. Des séquences plus marginales de mobilisation locale émergent parfois, mais attestent de la difficulté de faire consensus quand les intérêts à défendre divergent, voire quand l'identification de ces intérêts elle-même pose question. La constitution d'une expertise associative à l'échelle des territoires, auprès des collectivités, est donc mise à mal par ces dynamiques de concurrence entre associations.

Le **troisième** chapitre vise à répondre aux interrogations classiques de la science politiques sur la détention du pouvoir local : qui gouverne et comment² ? C'est par le prisme des dispositifs marchands de régulation politique³ que ce chapitre analyse des modalités locales du gouvernement de l'insertion. À travers la mise en évidence d'une triple dynamique concurrentielle, ce chapitre met en exergue les imbrications marchandes des politiques d'insertion locales. En effet, le déplacement de l'insertion vers l'emploi n'est faisable qu'à la condition d'une coordination efficiente avec le service public de l'emploi. Or, les reconfigurations locales de l'insertion conduisent à des partenariats négociés localement avec Pôle emploi, qui peuvent ainsi fortement varier. C'est encore entre les communes et l'échelon communautaire que ce troisième chapitre met en avant des dynamiques concurrentielles territorialisées et exacerbées par la politisation de l'action publique locale. Le chapitre propose donc finalement de lire les différentes concurrences entre institutions et entre échelons comme

¹ Patricia LONCLE, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011, vol. 2, n° 2, p. 129-147.

² Robert Allan DAHL, *Who governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale university press, 1961.

³ Matthieu ANSALONI, Pascale TROMPETTE et Pierre-Paul ZALIO, « Le marché comme forme de régulation politique », *Revue française de sociologie*, 2017, vol. 58, n° 3, p. 359-374.

une manière de rendre les publics de l'action publique captifs des opérations de catégorisations bureaucratiques.

Le **quatrième** chapitre restitue ainsi un effet particulier de l'intersectorialité accentuée par les collectivités à statut particulier : l'investissement social et symbolique fort dans l'économie sociale et solidaire, qui se réalise notamment par le soutien des collectivités à l'Insertion par l'activité économique (IAE). Si les principes initiaux de fonctionnement de ce sous-secteur de l'insertion visaient la réintégration sociale de personnes isolées par la reprise d'une activité productive adaptée, l'intensification et le développement de l'IAE poussent localement les collectivités territoriales à investir elles aussi ces structures, car elles constituent des débouchés pour les contingents d'allocataires du RSA. Les SIAE se livrent alors à des concurrences locales pour le recrutement des personnes éloignées de l'emploi, non nécessairement allocataires du RSA, et cela favorise la reproduction de conditions discriminantes à l'embauche et des accompagnements défaillants des personnes. Pour autant, l'intégration des allocataires du RSA dans les structures de l'IAE n'est pas aussi mécanique qu'envisagée par les politiques. Les agent·es des collectivités qui accompagnent les allocataires ne semblent pas convaincu·es de l'intérêt de ces solutions temporaires d'emploi, qui sont limitées de fait par leur durée et le type de perspectives offertes. Le « dispositif d'insertion » que sont censées constituer les SIAE favorise alors la mise à l'écart des inemployables¹ selon la norme de l'emploi salarié et des comportements effectivement attendus par les entreprises.

Conçu comme une synthèse, le **cinquième** chapitre propose enfin une théorisation originale des effets d'un gouvernement local des pauvres orienté vers l'emploi salarié et la précarisation des conditions d'emploi. Il cherche à répondre à l'interrogation suivante : comment les collectivités participent du gouvernement des pauvres ? Avec la notion d'intermédiation(s) politique(s)², j'analyse conjointement l'action publique, la représentation politique et le local pour montrer que l'inefficience des politiques d'insertion est probablement liée aux dynamiques d'éloignement de l'ordre politique vis-à-vis de l'ordre social. Les difficultés à engendrer des agent·es de liaison, permettant de faire le lien entre le haut et le bas de l'échelle politique, autrement dit entre les gouvernant·es et leur base électorale, empêchent l'émergence d'une réelle conversion des intérêts sociaux dans l'action publique territoriale³. Trois types d'intermédiaires semblent faire défaut : les élu·es locaux·ales, les dispositifs

¹ Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2001.

² Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, op. cit.

³ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux », op. cit.

territorialisés prônant une adaptation locale de l'action publique, et les agent·es administratif·ves des collectivités compétentes. Ainsi, l'incidence de cet allongement spatial et politique de la représentation sociale conduit à la mise en œuvre d'une action publique qui ne se conçoit plus en dehors de l'emploi. Dans le cadre métropolitain plus spécifiquement, la confiscation des institutions par des technocrates convertis à un cadrage en faveur de l'emploi a quant à elle favorisé l'oubli des banlieues de l'Est lyonnais, puisqu'une partie de l'action publique d'insertion a été transférée à l'échelon communautaire.

Chapitre 1 : Les insertions par l'emploi : variabilités territoriales des reconfigurations sectorielles

La consolidation d'un secteur de l'insertion a été largement incrémentale, construite au fil des dispositifs historiques de protection sociale venant compléter le service public de l'emploi pour des chômeur·euses en fin de droit. En termes de compétences juridiques, il y a, dès 2003, une dualisation de l'action publique avec l'acte II de la décentralisation qui contribue à faire des départements les chefs de file de l'action sociale, ce qu'ils étaient déjà en partie depuis la création du Revenu minimum d'insertion (RMI)¹. La décentralisation de l'insertion au profit des départements a donné lieu à un *leadership* ambigu² puisque « leurs compétences ont continué d'être limitées par celles des autres collectivités territoriales (en particulier les communes urbaines) ou de l'État, notamment s'agissant d'emploi »³. Dès 2003, ce sont donc deux secteurs aux logiques professionnelles propres, l'emploi et l'insertion, qui cohabitent sur les territoires. Ne pouvant pas directement agir sur les logiques économiques, les Départements doivent ainsi nouer des partenariats entre les acteurs de l'insertion sociale et les acteurs économiques, alors même que ces partenariats sont des maillons faibles des politiques d'insertion⁴.

Certains Départements ont connu des reconfigurations plus récentes, notamment à la suite de la loi NOTRe⁵, qui renforce la compétence en matière de développement économique des régions, et de la loi MAPTAM⁶, sur l'affirmation des métropoles. Loin d'être une

¹ Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 15-28.

² Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "Département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

³ Anne EYDOUX, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *Informations sociales*, 2013, n° 179, n° 5, p. 128-135, p.131.

⁴ Gilles FRIGOLI, « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. Le cas de la lutte contre l'exclusion », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 85-103.

⁵ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

⁶ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

compétence investie par les intercommunalités¹, la politique sociale a donc été largement maintenue dans le giron départemental, sauf dans l'unique cas lyonnais. Les évolutions institutionnelles récentes propres aux deux territoires étudiés, le passage à la Métropole de Lyon et la fusion de la Ville et du Département de Paris, permettent donc de questionner la prise en charge du social par ces collectivités uniques. Les continuités et les ruptures en matière d'emploi et d'insertion, qui plus est lorsque les rapprochements de compétences ne sont pas habituels comme dans la Métropole de Lyon, aboutissent à des configurations localisées en matière d'action publique territoriale. Le rapprochement des compétences en matière de développement économique et d'insertion est à comprendre comme une dynamique d'intersectorisation² qui n'a rien de naturelle, et qui ambitionne moins la résolution des problèmes d'inégalités socio-spatiales propres aux métropoles, que le compromis politique d'acteurs aux intérêts divergents. Comme proposait de l'analyser Cyprien Avenel, « la promotion des métropoles est bien plus alimentée par la nécessité de rayonnement et de compétitivité que par la volonté de prendre réellement en compte les conditions de vie des citoyens les plus démunis ou des franges importantes de la population qui se sentent déclassés voire relégués »³.

Ce chapitre n'ambitionne donc pas de revenir plus précisément sur les moments charnières qui ont contribué à rendre les politiques d'insertion davantage « actives ». Il propose plutôt, pour enrichir cette analyse, de comprendre dans une temporalité récente les différentes modalités, toujours en partant du bas, par lesquelles le secteur de l'insertion s'est vu orienté différemment. Cette orientation nouvelle se perçoit notamment par l'arrivée d'acteur·rices peu communs habituellement, allant de pair avec des méthodes d'accompagnement se réclamant d'innovations sociales. On peut ainsi se demander dans quelles mesures les contextes politiques locaux ont favorisé l'accélération du croisement des deux secteurs ? Mais également quelles sont les dispositions sociales et les valeurs partagées par les acteur·rices qui, sur le terrain, favorisent la rencontre des territoires professionnels ?

La comparaison entre Lyon et Paris apporte dans ce premier chapitre un recul nécessaire sur les permanences locales de certains choix politiques, corroborant une certaine forme de

¹ Laurent CYTERMANN, Emmanuel HEYRAUD, Patrick Le LIDEC, Cyprien AVENEL et Sandrine DAUPHIN, « Intercommunalité, métropole et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, 2013, n° 179, n° 5, p. 88-97.

² Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 1, p. 9-26.

³ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2017, n° 2, p. 359-392, p.379.

dépendance au sentier¹, et le fait de relativiser une intégration métropolitaine se voulant exemplaire. Grâce à la prise de distance liée à la comparaison, ce chapitre démontre que les modalités d'organisation du secteur de l'insertion sont avant tout politiques. En effet, elles découlent de choix marqués par des mandats électoraux bien identifiés², en particulier dans les processus récents de transversalisation de l'action publique³ qui s'illustrent dans le secteur de l'insertion par un franchissement des frontières de l'action sociale par celles de l'emploi, une compétence plus rentable politiquement⁴ que l'insertion. À Paris comme à Lyon, la permanence de choix politiques territoriaux dans l'organisation du secteur plaide moins pour une politisation sur un clivage gauche-droite que sur un facteur proprement local. Ainsi mis en valeur, ces processus valident en partie l'idée que le *politics* influe les *policies*, telles que le proposent Charlotte Halpern et Sophie Jacquot quand elles avancent que « le processus de sectorisation est une activité profondément politique, tant dans son élaboration que dans ses effets »⁵.

En croisant autant les discours des cadres administratif·ves intermédiaires (n=13) que des agent·es territoriaux·ales des guichets départementaux (n=10), complétés par une analyse d'archives municipales et départementales, ce chapitre montre donc les ressorts historiques mais surtout opérationnels du changement par l'intersectorisation à l'échelle locale. Il conviendra de revenir sur les configurations de réforme des politiques locales qui ont permis de faire advenir l'insertion par l'emploi (section 1) avant d'en analyser les limites concrètes et les stratégies de résistance mises en place par un certain nombre de groupes professionnels (section 2).

¹ Bruno PALIER et Giuliano BONOLI, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 3, p. 399-420.

² Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *op. cit.*

³ Patrick HASSENTEUFEL, « Chapitre 5 - L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction », in *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2011, p. 115-156.

⁴ Patrick LE LIDEC, « I. Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique », *Annuaire des collectivités locales*, 2004, vol. 24, n° 1, p. 15-24.

⁵ Charlotte HALPERN et Sophie JACQUOT, « Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2015, p.57-84, p.63.

Section 1 : Aux origines locales de l'insertion par l'emploi.

Reconfigurations institutionnelles et franchissements sectoriels

Saisir les évolutions du secteur de l'insertion par les acteurs quotidiens qui le mettent en œuvre implique de comprendre en quoi les configurations locales favorisent ou non le franchissement des frontières sectorielles. Si dans un premier temps ces évolutions institutionnelles et juridiques n'étaient pas le sujet principal d'entrée sur le terrain de la Métropole de Lyon, l'analyse de leurs ressorts s'est finalement imposée au fil de l'enquête, afin de ne pas trop « entrer en résonance avec les discours tenus par les acteurs eux-mêmes »¹ et d'en déduire ainsi des modifications substantielles de l'action publique. Ces évolutions sectorielles entre l'insertion et l'emploi ont été présentées différemment par les acteur·rices eux et elles-mêmes, selon que l'on se situait plutôt à l'échelle de la mise en œuvre de la politique ou de la décision. Un tel décalage dans les discours éveille la curiosité du ou de la politiste, qui cherche à comprendre les mécanismes sociaux influant la conversion, totale ou partielle, de certains groupes professionnels à un discours politique lui-même porteur de représentations. Cela implique de déconstruire des discours majoritairement dominants dans la sphère politique et dans une partie de la sphère administrative. Il est donc peu évident au début de l'enquête de terrain de saisir les tenants et aboutissants de ces évolutions sectorielles. Les discours politiques, intégrés par une partie des cadres intermédiaires rencontrés, présentent de manière très naturelle la vision du problème public de l'insertion selon lequel il y aurait de nombreux demandeur·euses d'emploi face à des entreprises en difficultés de recrutement². Ainsi, il apparaît nécessaire d'en déceler les origines.

En réencastrant les configurations locales de la prise en charge de la pauvreté dans leurs histoires politiques, cette section permet de mettre l'accent sur les dynamiques de déplacement des frontières du secteur de l'insertion vers celles de l'emploi. Déconstruire de tels discours

¹ Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchancement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661, p.634.

² Hadrien CLOUET, « Contrôle des chômeurs : un « modèle allemand » ? Pourquoi les chômeurs allemands sont plus sanctionnés que leurs homologues français », *Savoir/Agir*, 2018, vol. 44, n° 2, p. 75-86.

structurés par les collectivités territoriales implique de revenir sur leurs positionnements locaux en matière de prise en charge des exclu·es afin de comprendre ce qui a amené aux évolutions institutionnelles des collectivités étudiées dans l'histoire récente de la prise en charge des assisté·es (1.1). Ces évolutions ne sont pas sans effets sur les politiques menées en matière d'administration de la pauvreté : les modalités d'extraction de l'insertion, du secteur de l'action sociale vers celui de l'emploi, participent des positionnements politiques de collectivités territoriales (1.2).

1.1 Les évolutions institutionnelles : deux opportunités politiques inscrites dans des configurations locales

La prise en charge des assisté·es est en lien direct avec les espaces dans lesquels elle s'est initialement développée : les municipalités. Différents temps de réformes institutionnelles ont contribué à façonner le secteur de l'insertion tel que nous le connaissons aujourd'hui. Un retour historique sur les modalités locales de la lutte contre la pauvreté permet de qualifier les acteur·rices locaux·ales et parties prenantes d'un secteur alors émergent. L'analyse commence ici à la création du RMI, en 1988, date charnière qui marque l'institutionnalisation de l'insertion et de son minimum social adossé. Deux « configurations de réforme »¹ sont alors distinguables dans les collectivités étudiées, et préfigurent en quelque sorte des cadrages normatifs de leur compétence insertion en faveur de l'emploi, mais à des degrés différents entre Paris et Lyon.

Cette dynamique prend place dans des contextes politiques locaux, qui sont le produit des relations entre les différent·es acteur·rices permettant de construire la demande sociale² en matière d'insertion (1.1.1). L'acte II de la décentralisation constitue le second temps qui entérine l'avènement de ce que Robert Lafore nomme « le département-Providence »³, et qui instaure un positionnement contestataire de la part des Départements à l'encontre de l'État (1.1.2). Un troisième temps peut être distingué dans les évolutions territoriales récentes qui ont

¹ Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009, p.49.

² Virginie ANQUETIN et Audrey FREYERMUTH, *La figure de l'habitant. Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2009.

³ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "Département-providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

fait de la fusion une véritable politique et qui ont mis à l'agenda local la nécessité de faire coïncider les difficultés de recrutement de la sphère privée avec les allocataires des minimas sociaux (1.1.3). En somme, ce troisième temps constitue une nouvelle étape de l'activation territoriale des pauvres.

1.1.1 Les rôles historiques des municipalités et des conseils généraux dans la prise en charge du social

Un détour historique semble nécessaire pour commencer d'approcher l'objet des politiques sociales territoriales, tant celles-ci sont marquées par le rôle primordial des municipalités. L'avènement d'une municipalité-providence prend place dès l'entre-deux guerres, sous l'impulsion et la diffusion d'une science de gouvernement communale¹. L'assistance publique qui se met en place avec différentes lois à partir du milieu des années 1880 jusqu'à l'avant Première Guerre mondiale vise une protection médicale gratuite, des aides aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ou encore l'assistance aux familles nombreuses². Elles ciblent donc des populations spécifiques et non les indigent·es défini·es de manière générale, comme pouvait le proposer la bienfaisance – dont la prise en charge est avant tout confessionnelle voire privée³.

Largement dépossédé dans l'après Seconde Guerre mondiale, l'échelon municipal est remplacé partiellement par l'État et la Sécurité Sociale, dans un objectif assumé de « solidariser l'ensemble de la société »⁴. Se dessine alors la distinction française entre les politiques assurantielles d'inspiration bismarckienne, adossées au salariat et donc aux cotisations : les politiques assistanciennes, d'inspiration universalistes, adossées davantage à des jugements moraux fondés sur le caractère bon ou mauvais, méritant ou non, du pauvre à aider⁵. Cette dernière catégorie de politique publique a donc bien plus souvent fait intervenir des associations ou des œuvres de charité que l'État lui-même. L'assistance est par ailleurs associée à des

¹ Renaud PAYRE, « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : la vie communale et départementale (1923-1940) », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 201-218.

² Didier RENARD, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1995, vol. 18, n° 1, p. 30-46.

³ *Ibid.*

⁴ Colette BEC, « La protection sociale en démocratie », in *Entre unité et diversités*, Presses Universitaires de France, Hors collection, 2015, p. 37-45, p.42.

⁵ Denis ANNE et Yannick L'HORTY, « Chapitre 6. Assistance et assurance », in *Économie de l'emploi et du chômage*, Paris, Armand Colin, Cursus, 2013, p. 163-186.

représentations plus négatives que l'assurance¹, dans la mesure où le seul versement d'une aide aux pauvres sans contrepartie tend vers une dénonciation récurrente de leur faible utilité sociale.

Avec l'adoption de la loi sur le RMI en 1988, la France se positionne comme un des derniers pays européens à adopter un revenu minimum², mais elle se distingue de ses voisins par la contractualisation obligatoire associée à l'allocation versée³. Votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat, la loi sur le RMI fait figure de rare consensus parlementaire⁴. Dès la campagne de François Mitterrand à sa propre réélection au printemps 1988, il affirme vouloir créer un dispositif permettant à celles et ceux qui n'ont rien de pouvoir survivre. Le rapporteur du projet de loi, Jean-Michel Bérorgey⁵, œuvre alors pour trouver des terrains d'entente entre des amendements trop radicalement de gauche pour être votés par la droite (l'ouverture aux moins de 18 ans) et des dispositions qui étaient initialement moins favorables aux futures allocataires. L'opinion publique est aussi largement favorable à la mise en place d'un tel revenu minimum. Un des points de discorde entre les formations politiques au moment des débats parlementaires portait sur le financement de l'allocation. Alors que les lois de décentralisation de 1983 et 1986 attribuent aux départements la compétence de droit commun en matière d'aide sociale, l'opposition de droite dénonce une trop forte centralisation du dispositif. Plusieurs amendements sont donc apportés pour clarifier le rôle des collectivités territoriales : le Conseil départemental d'insertion (CDI) est par exemple présidé, non pas seulement par un représentant de l'État, mais co-présidé par celui-ci et le président du Conseil général.

Le second point de discorde au moment du vote de la loi porte sur les obligations potentiellement demandées aux allocataires : droite et gauche sont fermement opposées sur l'idée d'une contrepartie à l'allocation. À ce titre, les principaux acteurs du RMI revendiquent que le contrat ne doit pas être envisagé comme une contrepartie à l'allocation mais comme un outil de réalisation du I de RMI, c'est-à-dire l'insertion, que l'on peut alors qualifier de « citoyenneté sociale active »⁶. Le flou maintenu dans le projet de loi final permet de faire

¹ Frédéric VIGUIER, « Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, vol. 6, n° 1, p. 12-34.

² Serge PAUGAM, *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum garanti.*, Paris, La Documentation française, Cahier travail et emploi, 1999.

³ Nicolas DUVOUX, « 22. Le RMI et les dérivés de la contractualisation », in *Repenser la solidarité*, Presses Universitaires de France, 2011, p. 451-472.

⁴ Laurent CYTERMANN et Cécile DINDAR, « 1 Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in *RMI, l'état des lieux*, Paris, La Découverte, Recherches, 2008, p. 23-49.

⁵ Conseiller d'État, Jean-Michel Bérorgey est député socialiste de 1981 à 1993. Il y porte à plusieurs reprises des propositions de loi sur les sujets sociaux et devient président de la commission aux affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale de 1988 à 1993.

⁶ Nicolas DUVOUX, « 22. Le RMI et les dérivés de la contractualisation », *op. cit.*, p.462.

voter le texte, insistant plutôt sur un conditionnement *a posteriori*, c'est-à-dire que l'allocation peut être suspendue en cas de non-réalisation des actions d'insertion. Quelques années après l'entrée en vigueur du RMI, le « constat est avéré que les contrats d'insertion n'ont pas d'effet majeur sur la sortie du dispositif RMI »¹ et que les formes alternatives de salariat proposée aux personnes en insertion favorisent davantage la création d'un « sous-emploi »², que leur retour au salariat convenable et pérenne.

La mise en place du Revenu minimum d'activité (RMA) en 2003 entérine le tournant du « *Workfare* » en France avec l'instauration d'une contrepartie au droit social. Ces contrats d'insertion RMA (CI-RMA) étaient signés pour des durées de 18 mois par des allocataires dont la mise en lien directe avec le marché de l'emploi ignorait les autres voies d'insertion possibles, et notamment la voie sociale. Les allocataires du RMA devaient contractualiser avec les pouvoirs publics, et donc par extension avec la société dans son ensemble, pour justifier d'une utilité sociale par l'activité qui servait de contrepartie symbolique à la somme versée collectivement. Le RMA est intégré en 2010 au dispositif plus large des Contrats uniques d'insertion (CUI) qui viennent remplacer tous les anciens types de contrats aidés (contrats d'avenir, contrat d'insertion-RMA). Ce faisceau d'indices a conduit notamment Nicolas Duvoux à analyser ces « dérives de la contractualisation »³ comme les principales limites à l'efficacité du RMI.

Pourtant, le développement numérique dans certains départements des Centres intercommunaux d'action sociale (CIAS)⁴ aurait pu laisser penser que les intercommunalités – EPCI dont la création a été fortement encouragée – allait supplanter l'action sociale communale. Mais la tendance ne s'est pas confirmée pour plusieurs raisons qui tiennent notamment à l'organisation des compétences sociales, majoritairement détenues par les départements, mais dont les municipalités conservent les guichets uniques que sont les CCAS. Ces « luttes d'institution »⁵ ont donc rendu complexe le transfert à l'intercommunalité, surtout pour des élus municipaux·ales ayant peur d'être dépossédé·es de leur pouvoir d'action⁶.

¹ Jean-Paul ZOYEM, « Contrats d'insertion et sortie du RMI », *Economie et Statistique*, 2001, vol. 346, n° 1, p. 75-102.

² Jacques DONZELOT et Robert CASTEL, « L'invention du sous-emploi. Entretien de Jacques Donzelot avec Robert Castel », *Esprit*, 2005, 316 (7), p. 30-46.

³ Nicolas DUVOUX, « 22. Le RMI et les dérives de la contractualisation », in *Repenser la solidarité*, Presses Universitaires de France, 2011, p. 451-472.

⁴ Thomas FRINAULT et Rémy LE SAOUT, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 114-131.

⁵ *Ibid.*, p. 129.

⁶ Éric KERROUCHE, « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, 2005, vol. 121, n° 1, p. 76-85.

À la fin des années 1980, l'institutionnalisation du secteur de l'insertion par la création du RMI se rattache au bloc de compétences action sociale des conseils généraux, que l'acte I de la décentralisation leur avait dévolu¹. Un bilan de l'activité 1989 de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (Dases) du Département de Paris, intitulé *L'action sanitaire et sociale* porte un point entier sur le RMI, une année après son entrée en vigueur² :

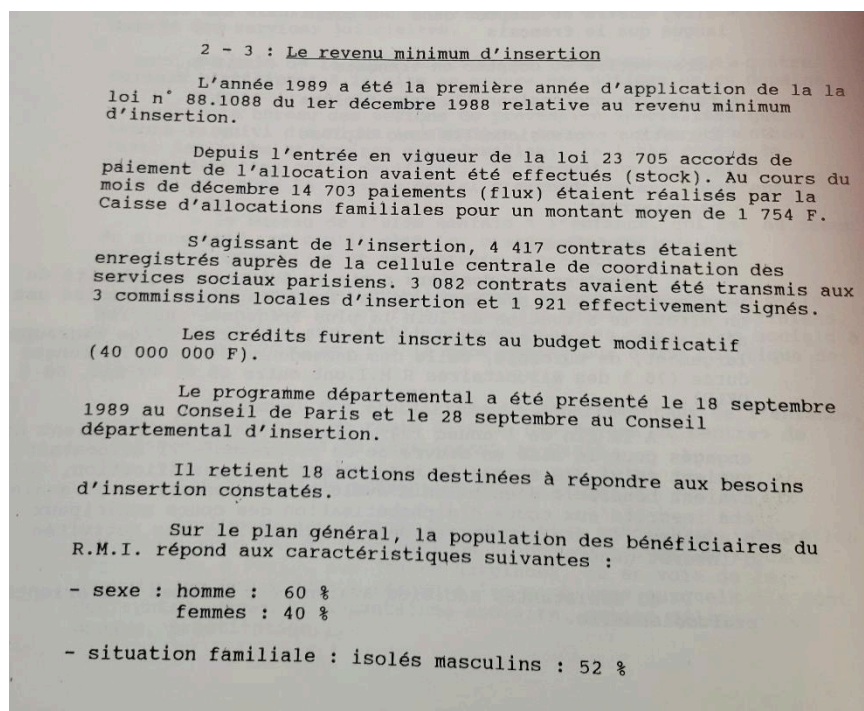


Figure n°5 – Bilan de l'action sanitaire et sociale de la Ville de Paris – 1989. Source :
Archives municipales de la Ville de Paris.

À côté de l'action sociale, le Département de Paris comportait, au sein de la Direction des Finances et des Affaires Economiques, un programme d'aide à l'emploi qui comptait deux volets. Le premier est le financement de stages de formation professionnelle pour les chômeur·euses inscrit·es à l'ANPE et le second est le « financement de diverses actions concourant à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle », pour deux publics ciblés qu'étaient les jeunes de moins de 25 ans ou les adultes de plus de 25 ans (en fin de droits ANPE ou demandeur·euses d'emploi de longue durée). Il s'agissait alors de l'équivalent des contrats aidés au sein des services de la Ville. La section portant sur « l'action en faveur de l'emploi » occupe d'ailleurs la première place de ce bilan, avant même « l'action sanitaire et sociale » (II.2

¹ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *op. cit.*

² 2525W11, Archives municipales et départementales de la Ville de Paris.

du bilan de la Dases). Ces actions en faveur de l'emploi du Département de Paris prennent place de manière volontaire dans l'action publique d'une institution qui n'en a pas formellement les compétences, ainsi que ce même bilan¹ le présente :

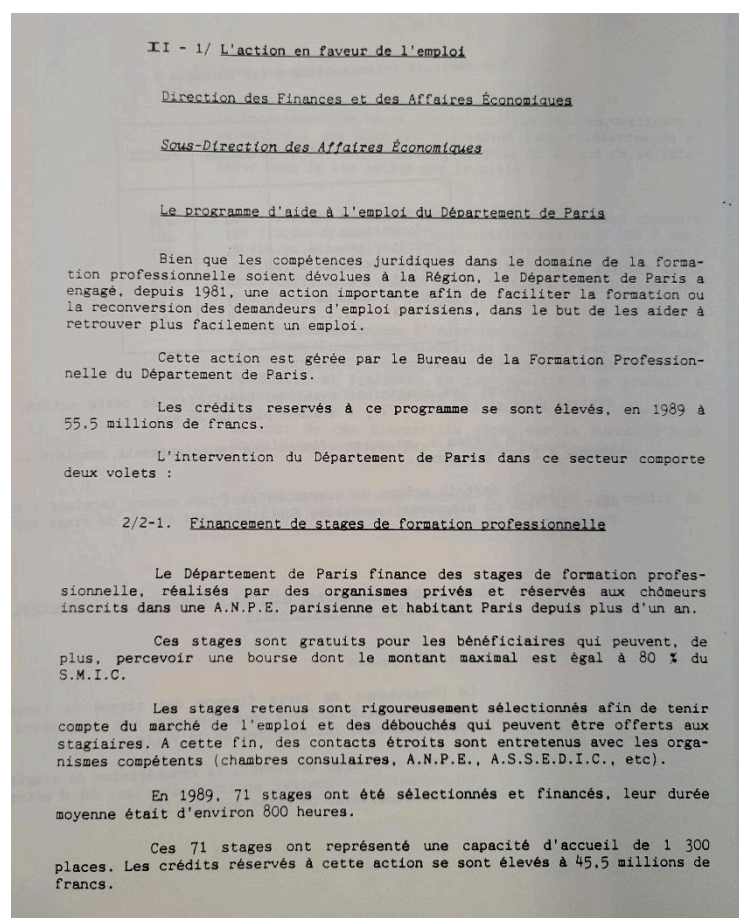


Figure n°6 – Bilan de l'action sanitaire et sociale de la Ville de Paris – 1989. Source :
Archives municipales de la Ville de Paris.

À la suite de l'élection de Jacques Chirac (RPR) à la mairie de Paris en 1977, l'emploi est central dans l'action publique mise en place par la ville dans la décennie 1980. Le nouveau maire de Paris connaît par ailleurs bien le sujet de l'emploi puisqu'il a occupé le poste de secrétaire d'État aux « Problèmes de l'emploi » dans le quatrième gouvernement de Georges Pompidou, d'avril 1967 à mai 1968. On constate un investissement financier de l'institution dans la formation des demandeur·euses d'emploi, par la subvention de stages à destination des « chômeurs inscrits dans une ANPE parisienne et habitant Paris depuis plus d'un an ». Il faut préciser que de la catégorie de « chômeurs » est ici utilisée au sens générique du terme : cela

¹ 2525W11, Archives municipales et départementales de Paris.

signifie que le public cible de ces actions ne concerne pas uniquement les allocataires du RMI, mais toutes les demandeur·euses d'emploi potentiel·les.

Le second volet présenté dans ce bilan de l'année 1989 – celui à destination des adultes de plus de 25 ans allocataires de l'ANPE ou en chômage de longue durée – prévoit lui-même l'intégration des chômeur·euses en fin de droits au dispositif RMI, d'une part, et la gestion des contrats par le bureau d'aide sociale sur le budget départemental, d'autre part. Les mesures en termes d'emploi présentées dans le bilan sont donc déjà à la frontière de l'insertion dans la mesure où elles viennent en dernier ressort combler la fin de l'indemnisation du chômage. La Ville de Paris elle-même devient aussi l'employeur en dernier ressort¹ des bénéficiaires de différents contrats, afin qu'ils se « réinsèrent dans la vie active ».

Au Conseil général du Rhône on retrouve la même organisation au début des années 1990 avec un « service du développement social », qui devient le « service de l'insertion », dans lequel est rattaché le RMI. Le changement de nom de l'entité hiérarchique n'est d'ailleurs pas anodin en ce début des années 1990 et suit précisément la mise en place du minima social en 1988 : c'est l'institutionnalisation de l'insertion². La mise en œuvre du RMI enjoint les acteurs de terrain, notamment associatifs, à se positionner, non pas en face du département, mais à ses côtés. L'institution est alors en demande des initiatives proposées par des structures associatives, qui semblent comprendre rapidement l'intérêt de négocier avec la collectivité afin d'obtenir des financements. Une ancienne salariée d'un centre social, retraitée au moment de l'entretien en avril 2023, se souvient :

« Ça fait trente ans pour ce que je m'en souviens, et en fait ce que je me rappelle bien par contre, c'est que quand vous allez voir le Département du Rhône, on arrivait à deux ou trois [...] et toute idée était bienvenue, c'était pas très compliqué. »³

Cette ancienne actrice de terrain rencontrée à la suite de mes différentes observations au sein du réseau Rhône Insertion en a été l'une des créatrices. À l'occasion de la rédaction d'un rapport anniversaire pour les trente ans du réseau⁴, trois femmes à l'initiative de ce collectif local ont été rencontrées. Elles évoquent alors de manière unanime la mise en œuvre du RMI

¹ Marc LAVOIE, « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne », *Revue Française de Socio-Économie*, 2009, vol. 3, n° 1, p. 55-75.

² Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, n° 136-137, n° 1, p. 5-14.

³ Entretien avec une ancienne directrice d'association villeurbannaise pour l'emploi et la formation, le 3 avril 2023. Fondée en 1985 dans les quartiers populaires des Burs et de Croix-Luizet à la suite de la mobilisation de travailleur·euses sociaux·ales du centre social local, l'association voulait apporter des réponses aux habitant·s en matière d'emploi sur le territoire dans un contexte de difficultés économiques croissantes (choc pétrolier de 1979 et hausse du chômage).

⁴ Voir en introduction.

comme un moment particulier d'appel du pied du Département du Rhône envers les associations pour fabriquer la politique naissante. L'une explique qu'« à cette période-là, on invente la notion d'accompagnement »¹, quand l'autre se remémore la réticence initiale de Michel Mercier, président du Conseil général du Rhône :

« Et on se dit comment on oblige, comment le Département du Rhône installe le I de RMI, soit la question des parcours d'insertion de ces nouveaux publics qu'on ne connaissait pas du tout, puisque l'idée même d'un revenu minimum était scandaleuse, puisque ça commençait déjà : [l'opinion publique pensait que] ils vont les payer à rien foutre. Et le truc, c'était on se disait comment va-t-on faire pour pouvoir mettre en œuvre ce I. Ce I étant de la compétence du Département en charge de ces publics [...] C'était beaucoup d'amusement. On était tous en train de se dire qu'est-ce qu'on fait, qu'est-ce qu'on invente ? Qu'est-ce que c'est que de suivre quelqu'un dans le lit de l'insertion ? Quelle est la part du travail du travailleur social ? C'est vraiment très social. Et qu'est-ce qu'on fait derrière nous quand on fait du socio-professionnel ? C'était tout ça. »²

Ces éléments attestent de l'institutionnalisation précoce de l'insertion, à partir de la création du RMI et pendant la décennie 1990 au sein du champ plus global de l'action sociale. Dès cette même période, à Paris comme à Lyon, le financement d'actions d'insertion passe principalement par le tissu associatif local mais aussi par le financement de contrats aidés. Créés en 1990, les contrats emploi solidarité (CES) ont servi de dispositif d'insertion jusqu'en 2005, date à laquelle ils ont été supprimés³. Un projet de Programme départemental d'insertion pour l'année 1995, qui fait le bilan des actions menées en 1994, fait état d'environ 750 allocataires du RMI ayant bénéficié d'un CES⁴ :

¹ Entretien avec une des créatrices du réseau Rhône Insertion, le 3 avril 2023.

² Entretien avec une des créatrices du réseau Rhône Insertion, le 25 avril 2023. Au moment de la création du réseau, cette femme est salariée en tant qu'animatrice de formation au sein d'une fédération nationale d'organismes se réclamant de l'éducation populaire. Elle occupera plusieurs postes de direction par la suite, toujours dans le champ de la formation professionnelle.

³ URL : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1260> [consulté le 15 juin 2023].

⁴ Archives privées de l'association Rhône Insertion : projet de PDI Préfecture du Rhône, Département du Rhône, 1995.

Résultats des Actions conduites en 94

Rappel du nombre de places offertes aux bénéficiaires

Actions d'insertion sociale	3108	soit 42 %
Actions d'insertion économique	4241	soit 58 %
Total	7349	

A l'issue des actions d'insertion

- 1452 bénéficiaires du RMI ont eu un accès à l'emploi soit 19,75 %
 dont
 - 636 ont eu un contrat de travail : C.D.D., C.D.I., C.R.E., C.E.C.
 - 816 ont eu un contrat de travail : C.E.S.
- 506 bénéficiaires ont eu accès à une formation soit 7 %
- 124 bénéficiaires ont eu accès aux soins
- 116 bénéficiaires ont eu accès à un logement

La plupart des actions ne sont pas terminées à ce jour. Les conventions signées pour la plupart en mars (une vingtaine en août) ont permis le démarrage des actions à compter d'avril 94.

Les bilans sont donc proratisés à la durée de l'action.

Il est utile de rappeler combien la notion de temps demeure fondamentale : les bénéficiaires cumulent pour la plupart plusieurs handicaps : rupture familiale, problèmes de logement, problèmes de santé, problèmes d'endettements.

Dans ces conditions le parcours d'insertion ne peut être linéaire et nécessite un accompagnement de proximité, qui peut durer deux ans.

Figure n°7 – Bilan du RMI du Département du Rhône – 1995. Source : Archives privées de Rhône Insertion.

Quelques années plus tard, au milieu de la décennie 1990, soit quelques années après le début de l'instauration du RMI, un rapport de l'Assemblée départementale du Rhône sur les exclusions de 1996 rappelle cette division des tâches entre l'État et la collectivité en précisant que « l'accès au RMI relève [...] de la seule compétence de l'État, qui décide de l'octroi de l'allocation. En revanche, il appartient au Département d'agir afin que, par le biais d'une insertion réussie, les allocataires du RMI sortent de ce dispositif »¹. Cette séparation légale des tâches entre l'échelon étatique et territorial justifiait même, selon ce rapport remis à Michel Mercier en 1996, d'orienter « très fermement »² les actions d'insertion vers l'accès direct à l'emploi :

¹ Archives privées de l'association Rhône Insertion : rapport de l'Assemblée départementale du Rhône sur les exclusions, février 1996.

² *Ibid.*

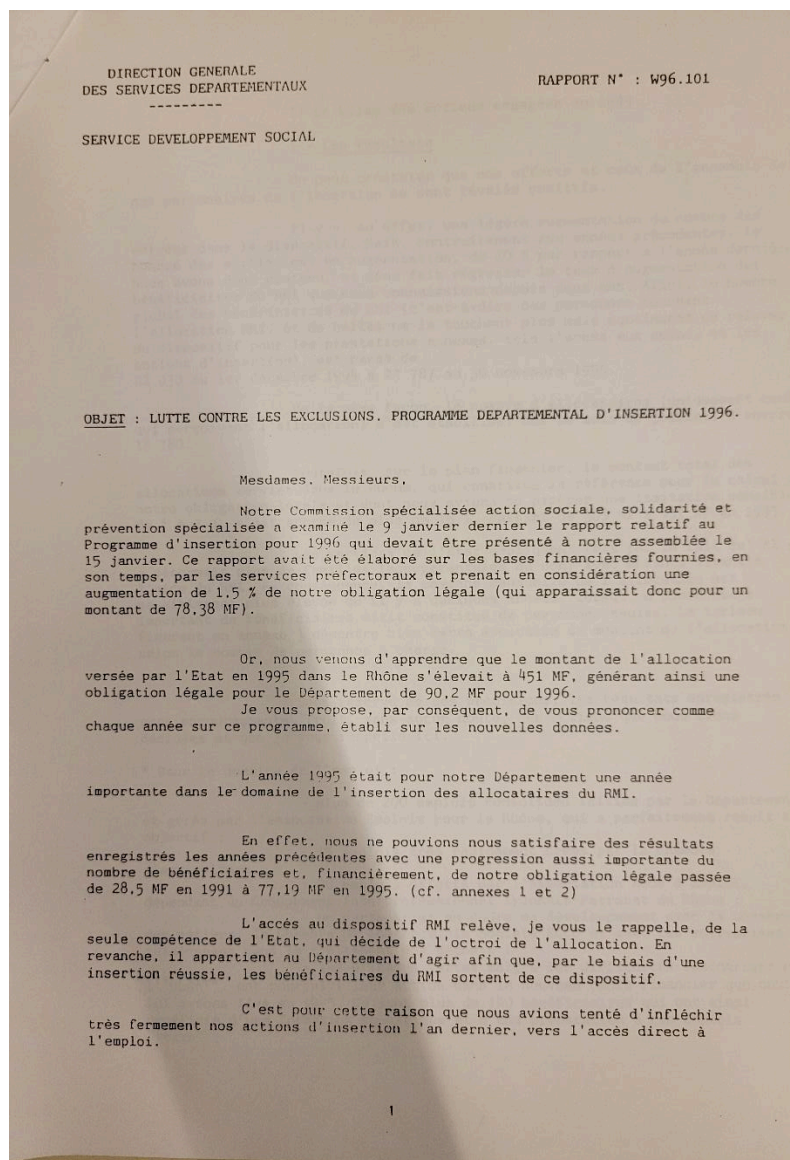


Figure n°8 – Rapport du Conseil général sur les exclusions – 1996. Source : Archives privées de Rhône Insertion.

On peut donc légitimement émettre l'hypothèse selon laquelle en cette décennie 1990, pour un département de centre droit tel que le Rhône, la priorité en matière d'orientation de la politique d'insertion reste la diminution du nombre d'allocataires du RMI compte tenu du contexte socio-économique de la période¹. Le moyen alors avancé par le Département pour y parvenir est « l'accès direct à l'emploi », pour lequel le document ci-dessus détaille dans les pages suivantes les actions réellement mises en œuvre. En 1995, le Département comptait alors

¹ Le taux de chômage au sens du BIT est passé au-delà des 10% en 1993, et varie entre 9,9% à la fin de l'année 1995 et 10,7% au milieu de 1997, son plus haut niveau jamais atteint. Source : INSEE.

23 787 allocataires du RMI, pour un montant en augmentation de 16 % en un an (soit 451 millions de francs versés en 1995). La hausse est expliquée dans ce même document par le fait qu'il y aurait davantage de familles qui demanderaient l'allocation, faisant ainsi augmenter le montant total de prestations versées¹. C'est aussi probablement car la moitié de la décennie 1990 est marquée Dans ce contexte tendu de versement des prestations, le Département a donc financé des aides diverses pour l'accès direct à l'emploi des allocataires du RMI. Il ne faut pourtant pas y voir la trace d'une intersectorialité², déjà à l'œuvre à cette époque, car les investissements de la collectivité en la matière restent très limités³.

L'intérêt certain des départements résidait donc probablement dans l'affichage de « sorties » du dispositif RMI⁴, d'une part pour montrer à l'État central l'efficacité de ses actions d'insertion, et d'autre part, pour limiter ses dépenses en la matière. L'alignement politique des deux collectivités, l'une de droite et l'autre de centre droit, semble prendre corps dans des politiques départementales favorables à une insertion censée permettre le retour à l'emploi. Du côté parisien, la mairie de Jacques Chirac mène une politique volontariste en matière d'emploi pour toutes les demandeur·euses d'emploi parisien·nes (y compris les allocataires du RMI), et le Conseil général du Rhône présidé par Michel Mercier engage aussi des financements pour le retour à l'emploi des allocataires du RMI. Il faut néanmoins relever le poids très relatif d'allocataires concerné·es dans les deux cas par ces mesures : quelques milliers d'allocataires à peine dans chaque collectivité se sont vu octroyer soit des emplois aidés que le Département finançait, soit des stages d'alphabetisation ou de redynamisation⁵.

Le rôle des Départements dans l'action sociale à compter de l'entrée en vigueur du RMI a donc été entériné, poursuivant la voie ouverte par l'acte I de la décentralisation. Au sein du

¹ Car le montant du RMI est calculé selon la composition du foyer.

² Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 1, p. 9-26.

³ Le document d'archive fait état de 200 emplois en contrat emploi solidarité (CES), de 15 emplois « très rapidement créés » par la chambre d'agriculture, de 90 emplois offerts par un groupement interprofessionnel de patrons du Rhône et enfin de 140 bénéficiaires du RMI ayant suivi une formation avec les Brigades Vertes, acteur historique du territoire dans le secteur paysager. On dénombre donc environ quelques 500 emplois seulement financés ou co-financés par le Conseil général à destination des allocataires du RMI. Ces actions représentaient alors un total de 22 millions de francs contre 14,5 millions de francs pour les « actions de suivi social et socio-professionnelles ».

⁴ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2002.

⁵ Un Bilan de l'activité 1989 de la Dases du Département de Paris relève que cette même année, 23 700 paiements d'allocation avaient été effectués (stocks) et 14 700 étaient en cours (flux). Donc sur un total potentiel d'environ 41 000 allocataires du RMI, la Dases avait financé des stages de « redynamisation-requalification » ou d'alphabetisation pour une centaine d'allocataires seulement et réalisé des bilans d'évaluation-orientation pour 600 allocataires. Je ne dispose pas de bilans similaires de la Dases des années suivantes, ce qui permettrait un étayage des chiffres sur une période plus longue, les actions d'insertion se mettant en place progressivement au lendemain de l'entrée en vigueur du RMI.

bloc de compétences sociales dévolu dès 1982-1983¹ s'institutionnalise donc l'insertion avec l'obligation pour les départements de financer des actions à destination des allocataires du RMI pour envisager leur retour à l'emploi. Cette dynamique va prendre appui sur les acteurs locaux, particulièrement dans le Rhône, où les associations ont été, dans un premier temps, largement consultées pour « inventer » la politique naissante. La « demande sociale »² peut être analysée dans ce cas comme le produit du rapport de force entre les associations et le pouvoir politique, dans une relation d'interdépendance spécifique à ce moment particulier de mise en œuvre d'une politique locale. Pourtant, les mesures en faveur de l'emploi seront cantonnées au financement d'un nombre limité de postes aux conditions précaires ou de stages sans réelles embauches. La politique d'insertion constitue donc un secteur de l'action sociale territorialisé³, en ce qu'elle se distingue de politiques profondément standardisées nationalement et est mise en œuvre par un échelon dont la prise en charge du problème est « synonyme de contextualisation »⁴. Les départements adaptent politiquement leur vision de l'insertion sur leur territoire et façonnent ainsi leur conception d'une « insertion réussie »⁵. Cette dynamique de territorialisation commence, alors même que le RMI n'est pas encore complètement décentralisé. C'est à partir de ce deuxième temps, en 2003, que le processus sera finalisé.

1.1.2 La décentralisation du RMI : les départements contre l'État ?

L'acte II de la décentralisation marque un moment charnière dans la prise en charge de la question sociale. Cette loi vient en effet entériner le transfert de compétences du RMI aux départements, transfert qui était déjà en partie dévolu à ces collectivités, mais que l'acte II finalise par l'attribution du rôle de chef de file de l'action sociale aux départements⁶. Le qualificatif de « département-providence » est alors consacré par Robert Lafore⁷. Michel

¹ Lois n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

² Virginie ANQUETIN et Audrey FREYERMUTH, *La figure de l'habitant. Sociologie politique de la « demande sociale »*, *op. cit.*

³ Alain FAURE, Albert MABILEAU et Richard BALME, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique.*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

⁴ Patrice DURAN, « Territorialisation », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, p. 529-537.

⁵ Rapport du Conseil général du Rhône sur les exclusions, 1996.

⁶ Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

⁷ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "Département providence" », *op. cit.*

Borgetto et Robert Lafore analysent quelques années plus tard ce deuxième acte de la décentralisation comme une manière de distinguer les publics bénéficiant de l'assurance et protégés par l'État, des publics se rattachant à l'assistance et confiés aux départements : « Avec l'acte II de la décentralisation, on assiste à un début de partition entre les populations insérées par le travail ou rattachées au travail par le biais des droits directs ou dérivés à protection, d'un côté, et les populations inadaptées, légitimement en dehors du travail et 'exclues' car sans valeur sur le marché du travail, de l'autre »¹. Plus qu'une simple dualisation, c'est dès lors une « gestion stratifiée du social »² qui se met en place au début des années 2000 dans les départements. Cette répartition des publics n'empêche pas les collaborations et partenariats divers avec le service public de l'emploi, et ce, dès les années 1990. Mais ce sont souvent des actions destinées à des franges précises de personnes.

Pourtant, les conseils généraux occupaient déjà une place importante dans la gestion des aides sociales locales dont l'acte I de la décentralisation avait permis la délégation de nombreux dispositifs tels que la Protection maternelle et infantile (PMI), l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou l'aide sociale aux Personnes âgées et Personnes handicapées (PA-PH), auparavant gérées par les services déconcentrés de l'État³. C'est ce que je retrouve en discutant avec des femmes salariées dans des associations œuvrant dans les domaines de l'insertion socioprofessionnelle à destination des allocataires du RMI, lorsqu'elles évoquent leurs partenaires institutionnels dans les années 1990. Alors même que la compétence n'est pas encore officiellement décentralisée, les actrices de terrain rencontrées qui se souviennent de l'arrivée du RMI semblaient déjà marquées par le rôle prépondérant du Département :

« On voit tout ça arriver, et ce revenu minimum, il faut l'accompagner absolument de mesures, d'actions diverses à créer et à inventer, puisque là, on part de rien, on est sur une feuille blanche. Et on oblige celui qui a la compétence, donc le département, à vraiment se mettre en route. Donc on crée l'association, dans la foulée, et on se réunit. »⁴

La période racontée par cette actrice montre une quasi-assimilation ou en tout cas une confusion entre le rôle du Conseil général et l'État sur le plan des compétences, puisque les associations devaient alors gérer en lien direct avec les représentant·es de cette institution. Le fait qu'il n'y avait pas encore d'instruments techniques tels que les appels à projets pour l'octroi

¹ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de « L'acte II de la décentralisation » », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2007, vol. 87, n° 1, p. 17-24.

² Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *op. cit.*

³ Blandine DESTREMAU et Michel MESSU, « Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local », *Revue française de science politique*, 2008, Vol. 58, n° 5, p. 713-742.

⁴ Entretien avec une des créatrices du réseau Rhône Insertion, le 25 avril 2023.

des subventions à destination du secteur associatif rendait ainsi les structures financées d'autant plus dépendantes du Conseil général qu'elles ne le sont de nos jours¹. Ces liens ténus entre les acteurs associatifs de terrain, qui n'étaient pas autant nombreux qu'aujourd'hui, et la collectivité, montrent non seulement l'importance de cette dernière dans la gestion de l'insertion, mais aussi les modalités de constitution de l'offre d'insertion orchestrée par le département. En rendant les associations dépendantes à des subventions accordées annuellement, le Conseil général pouvait d'autant plus essayer d'orienter leurs activités en faveur de la réalisation de sorties quantitatives du RMI. Autrement dit, il cherchait à faire financer les activités qui réaliseraient les meilleurs chiffres, dans le but de faire diminuer le nombre d'allocataires du RMI. Cette tendance se ressent dans un souvenir rapporté par une ancienne actrice locale, rencontrée au printemps 2023 dans le cadre de la réalisation d'un rapport anniversaire d'un réseau rhodanien de l'insertion créé en 1993². Elle se remémore des négociations en direct avec le président du Conseil général d'alors, Michel Mercier :

« À l'époque, je me souviens, ça m'a beaucoup marquée, ça devait être fin des années 90, début 2000, le président était encore Monsieur Mercier, ils [les services du Conseil général] nous avaient tous réunis et je m'en rappelle encore, parce qu'on est sortis complètement tétanisés, on avait essayé, ça va vous faire sourire avec le recul, parce que vous êtes peut-être au courant, mais ils nous avaient reproché de nous payer des voitures de luxe, avec des subventions, enfin des choses, ça paraissait ridicule. Moi, j'étais encore une jeune professionnelle et je me rappelle que c'était violent, très très violent. »³

Le sentiment de domination véhiculé par le président du Conseil général du Rhône s'explique sans doute par les dissonances qu'il laisse entrevoir. En effet, les activités de ces associations à la fin des années 1990 se centrent sur l'insertion socioprofessionnelle au sein même de différents quartiers sensibles⁴. Ce type d'activité locale n'est ni prise en charge par les travailleur·euses sociaux·ales du Département, ni celle réalisée par l'ANPE pour les allocataires du RMI les plus proches de l'emploi. Il apparaissait alors absurde selon elles de se voir accuser un luxe qu'elles ne pouvaient se permettre ni symboliquement ni matériellement. De plus, Michel Mercier semblait vouloir s'appuyer sur les associations pour construire l'offre d'insertion au moment de la mise en place du RMI. Mais ce type d'accusation une dizaine

¹ Le second chapitre revient plus amplement sur ces dynamiques de concentration des financements associatifs.

² Voir en introduction.

³ Entretien avec une des créatrices du réseau Rhône Insertion, le 3 avril 2023.

⁴ Associations implantées par exemple à Saint-Fons, dans le quartier des Minguettes à Vénissieux, à Vaulx-en-Velin, ou encore dans le quartier des Buers et de Cusset à Villeurbanne, se revendiquant toutes plus ou moins du mouvement de l'éducation populaire.

d'années plus tard à peine, apparaît alors comme déplacé pour ces structures qui s'étaient engagées volontairement dans la constitution des prises en charge d'allocataires.

Il convient donc de relativiser le moment charnière que constitue cette décentralisation légale de la compétence RMI, qui vient avant tout confier aux départements le financement du minima social. Réforme technique mais cruciale, elle prend place dans l'acte II de la décentralisation, qui vise d'une manière plus générale à renforcer le *leadership* des départements dans l'action sociale¹. La loi du 18 décembre 2003 appelle textuellement les départements à endosser le rôle de « chef de file de l'action sociale », dans la suite logique de la révision constitutionnelle de 2003² qui prévoyait la possibilité de confier ce rôle à différents types de collectivités locales pour « organiser les modalités de leur action commune »³. Ce mouvement entérine donc la dualisation de la protection sociale, entre les chômeur·euses dont la prise en charge est étatique et financée par les cotisations sociales et les exclu·es du lien social marchand, dont la prise en charge est territoriale et financée par transferts de l'État⁴.

Ce transfert de compétences s'est néanmoins accompagné de questionnements majeurs émanant des Départements et portant notamment sur les compensations financières qui allaient leur être dues par l'État. Robert Lafore évoque une adoption au forceps de la loi : « loin du large consensus souhaité à l'origine, on assista à des débats houleux sur les transferts financiers ou sur les intentions peu avouables prêtées au gouvernement suspecté de vouloir se défausser sur les collectivités territoriales des problèmes les plus cruciaux du moment tels le chômage et l'exclusion ; nombre d'élus locaux se dirent surpris de devoir assumer, dans la précipitation, de nouvelles responsabilités qu'ils disaient n'avoir pas sollicitées »⁵. Les termes du débat national se sont donc concentrés principalement sur les inquiétudes des conseils généraux quant à leur capacité à financer cette nouvelle compétence, dans un contexte économique tendu qui allait inévitablement faire augmenter leurs dépenses sociales.

La droite gouvernementale justifie cette réforme, qui est prise au même moment que celle du RMA, par l'« échec du RMI »⁶ et la nécessité de faire primer l'insertion professionnelle

¹ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *op. cit.*

² Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

³ Article 72-5 de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

⁴ Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *op. cit.*

⁵ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *op. cit.*

⁶ Bernard GOMEL et Dominique MEDA, « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? », *Revue Française de Socio-Economie*, 2014, n° 13, n° 1, p. 129-149, p.134.

afin de ne pas recréer des « trappes à inactivité »¹. Anne Eydoux et Carole Tuschziner évoquent alors un paradoxe : le gouvernement confie aux départements, échelon de l'action sociale, la responsabilité d'insérer les allocataires du RMI par le travail à l'aide d'un outil pourtant spécifique, le RMA, qui considère ces allocataires comme des chômeur·euses comme les autres². Selon les autrices, une approche renouvelée de la solidarité et de l'insertion est à repérer à ce moment dans les discours de François Fillon, qui insiste sur le combat contre « l'assistanat », devant passer par la contrainte de la signature des contrats d'insertion pour permettre un retour à l'emploi et non pas le maintien dans l'inactivité³. C'est bien la logique de contrepartie au droit à l'allocation, par le contrat d'insertion, qui doit primer selon le gouvernement dans sa réforme⁴.

À la mairie de Paris, le changement ouvert par le premier mandat de Bertrand Delanoë, premier maire socialiste élu en 2001, consiste en une forte dépense sociale : fin 2003, la présentation du budget de mi-mandat fait état de près d'un quart des dépenses municipales destinées au secteur social⁵. La capitale fait alors face à une forte hausse du nombre d'allocataires du RMI, de 46 000 allocataires en 2001, à plus de 60 000 en 2005⁶. Dans le contexte de décentralisation qui fait donc peser une plus grande charge financière sur les conseils généraux, le maire de Paris souhaite particulièrement marquer son début de mandat à gauche, pour contester aussi une politique gouvernementale de droite qui s'est faite trop rapidement et sans concerter les départements. Inquiet de ce transfert de compétences, comme de nombreux·euses autres président·es de conseils généraux⁷ majoritairement socialistes en ce début des années 2000⁸, Bertrand Delanoë se positionne publiquement en faveur d'un report du transfert du RMI⁹. Le maire redoute en parallèle une augmentation du nombre d'allocataires du RMI de 10 000 à 15 000 en raison de nouvelles règles de l'indemnisation du chômage,

¹ Bernard GOMEL et Dominique MEDA, « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? », *Revue Française de Socio-Economie*, 2014, n° 13, n° 1, p. 129-149, p.132.

² Anne EYDOUX et Carole TUCHSZIRER, « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 90-113.

³ Anne EYDOUX et Carole TUCHSZIRER, « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 90-113.

⁴ Blandine DESTREMAU et Michel MESSU, « Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local », *op. cit.*

⁵ Thomas LEBEGUE, « Delanoë prend l'accent social pour 2004 », *Libération*, 16 décembre 2003.

⁶ Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général, Conseil de Paris d'octobre 2005, Vœu relatif au budget du RMI n°2005V12, Conseil de Paris.

⁷ Marine LAMOUREUX, « La gestion du RMI inquiète. Dans deux jours, les conseils généraux seront chargés d'attribuer le RMI et de mettre en musique le nouveau revenu minimum d'activité. Une mission qu'ils disent redouter », *La Croix*, 30 décembre 2003.

⁸ Patrick LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 121-122, n° 1-2, p. 111-130.

⁹ Thomas LEBEGUE, « Delanoë veut reporter le transfert du RMI », *La Tribune*, 20 octobre 2003.

impliquant un surcoût de 50 à 70 millions d'euros, alors même qu'en cette fin d'année 2003, l'État n'avait pas encore annoncé le montant du transfert lié aux dépenses du RMI à prévoir pour 2004¹. Quelques mois plus tard, au début de l'année 2005, la tension entre le maire de Paris et le gouvernement se poursuit. Dans une lettre adressée au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, Bertrand Delanoë réclame une compensation de l'État à hauteur de 33 millions d'euros, en raison d'une augmentation, qui avait donc été prévue, du nombre d'allocataires du RMI. C'est enfin au sein même du PS que Bertrand Delanoë s'attire les foudres en 2008, après avoir annoncé sa candidature au poste de premier secrétaire du PS, lorsqu'il déclare être « libéral et socialiste »². Ségolène Royal et Jean-Marc Ayrault, notamment, critiquent vivement la possibilité d'adosser les deux termes, tant ils renvoient non seulement au secteur économique, mais aussi aux « adversaires » du PS³. À la suite de ses déclarations, la motion défendue par Bertrand Delanoë arrive en deuxième position au Congrès de Reims, derrière celle de Ségolène Royal, et il apporte son soutien à Martine Aubry pour l'élection de la première secrétaire du Parti socialiste.

Au Conseil général du Rhône, Michel Mercier est affilié à l'UDI, de tradition centre-droit, et président du groupe centriste au Sénat depuis 2002. Cet élu local, maire de Thizy (Rhône) depuis 1977, catholique pratiquant ayant fait des études en droit, a un profil de réformateur⁴ au sens où, tant par sa formation que ses différents rapports remis à la commission des Finances du Sénat, il croit en des solutions juridiques fortes pour simplifier le système des collectivités françaises. Spécialiste de ces sujets, il deviendra d'ailleurs en 2009 sous la présidence de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire⁵. Michel Mercier remet justement un rapport au Sénat en 2005 sur le financement du RMI⁶, un peu plus d'un an après la mise en place de la décentralisation de l'allocation. Dans une interview au journal *La Croix*, il explique que ce n'est pas le principe du RMI qui doit être remis en cause, mais bien ses modalités de gestion, car les départements sont « assommés, [...] se débattent

¹ « Paris donne la priorité aux dépenses sociales en 2004 », *Le Monde*, 22 octobre 2003.

² Bertrand DELANOË, Laurent JOFFRIN, *De l'audace*, Robert Laffont, 2008.

³ Nicolas BAROTTE, « Royal cherche querelle à Delanoë sur le libéralisme », *Le Figaro*, 26 mai 2008.

⁴ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2021.

⁵ Poste qu'il occupe pendant un an et quatre mois.

⁶ Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation du RMI, Michel Mercier, sénateur, au Sénat, mai 2005.

dans les problèmes de financement »¹, ce qui nuirait à une mise en œuvre réelle du travail de réinsertion.

Le Département du Rhône compte alors 33 000 allocataires du RMI en 2004, à qui Michel Mercier entend faire signer individuellement un contrat d'insertion d'ici à la fin de l'année civile². Son positionnement politique sur l'insertion est donc plus marqué à droite que Bertrand Delanoë, qui ne met pas l'accent sur l'obligation de signature des contrats d'insertion. Il crée un scandale en convoquant en 2004, 4000 « RMistes » pour aller faire les vendanges dans le Beaujolais en contrepartie d'un maigre salaire et du maintien de l'allocation³, ce que l'on pourrait assimiler à des formes de travail gratuit⁴ qui ont pu créer plus tard d'autres tûlés⁵. Si Michel Mercier se dit attaché au versement du droit pour celles et ceux qui y sont éligibles, il n'hésite pas à accentuer sa gestion du budget de l'insertion en faveur d'une sanction des allocataires rhodanien·nes. Décrit par *Libération* comme un fin connaisseur des sujets sociaux, il dénonce les problèmes de compensation financière de la part de l'État, comme d'autres président·es de conseils généraux plus ancré·es à gauche, notamment Bertrand Delanoë⁶. C'est donc plutôt sur le contenu de la politique menée sur l'insertion que le clivage politique semble distinguer les Départements, contrairement à la fronde de ceux-ci contre l'État qui apparaît plus consensuelle.

La seconde étape qui affirme cette levée de bouclier des Départements contre l'État est à trouver dans le passage du RMI au RSA. Cette réforme, adoptée le 1^{er} décembre 2008⁷ après des expérimentations territoriales en demi-teinte⁸, poursuit le tournant actif de l'État social⁹ tout en conservant cette répartition des compétences entre l'État et les conseils généraux.

¹ Anne-Bénédicte HOFFNER, « 'Aider les RMistes par un suivi personnalisé'. Le président du groupe centriste au Sénat, Michel Mercier, remettait hier un rapport sur les minima sociaux. », *La Croix*, 16 décembre 2003.

² La question de la contractualisation des allocataires du RMI est centrale, surtout en application de la réforme du RMA en 2003, pour plusieurs raisons : la signature des contrats permet aux administrations d'opérer un comptage des bénéficiaires avant toute chose et ensuite un contrôle de leurs obligations d'insertion. Elle permet dans un troisième temps d'envisager les sanctions à prévoir pour les allocataires qui ne respecteraient pas scrupuleusement les engagements pris. Dans les faits, les taux de contractualisation sont plutôt faibles, mais en augmentation sur le temps long.

³ Olivier BERTRAND, « Quand le Rhône tente de faire face à son flot de Rmistes », *Libération*, 6 octobre 2005.

⁴ Maud SIMONET, « Le workfare ou la mise au travail gratuit des allocataires de l'aide sociale », *Regards croisés sur l'économie*, 2020, vol. 27, n° 2, p. 184-193.

⁵ La proposition par exemple des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin de conditionner le versement du RSA à des heures de bénévolat, validée par le Conseil d'État en 2018 : Guillaume KREMPP, « RSA contre bénévolat, plus facile à dire qu'à faire », *Libération*, 11 juillet 2018.

⁶ Philippe MOREAU, « Départements : le Sénat souhaite amender le financement du RMI », *Les échos*, 4 mai 2005.

⁷ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

⁸ Elisa CHELLE, *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite.*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2012.

⁹ Anne EYDOUX et Carole TUCHSZIRER, « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 90-113.

L'abondante littérature qui a suivi cette réforme ne sera pas de nouveau rappelée ici¹, je souhaite rappeler simplement les débats portant sur la gouvernance du RSA qui se sont alors poursuivis. C'est ce que m'explique un cadre de la Métropole de Lyon, recruté en 2008 pour mettre en place cette nouvelle allocation au sein du Département du Rhône :

« La vraie question de l'État, c'est qui gouverne quoi dans l'insertion ? L'État a toujours été super ambigu sur le sujet, puisque dans la loi RSA, c'est très clairement, les départements, les métropoles par extension, sont chefs de file de l'insertion, mots qui ne veulent strictement rien dire, mais compétents que pour le RSA, à moins que l'insertion, ça veut dire RSA, ce qui pourrait être une définition, mais a priori ce n'est pas ça qui a été retenu. [...] Au temps du département, la question se posait moins, parce qu'il y avait du RSA, de l'accompagnement, on était contents, il n'y avait pas tellement de sujets par rapport à l'État, l'État faisait son truc dans son coin, nous, dans notre coin. »²

Pour ce cadre intermédiaire, au moment du passage au RSA, l'État laisse faire les départements dans la mise en œuvre de l'insertion et par extension dans l'application de la réforme, tant leur compétence en la matière semble institutionnalisée. En revanche, si l'on en croit les paroles de ce responsable, c'est bien la question du pilotage global des politiques d'insertion qui inquiète l'État, notamment à cause de la définition même de ce que peut recouvrir l'objet insertion, souvent assimilé à l'allocation RSA, mais jamais de manière restrictive, ce qui implique une pluralité d'acteurs.

Les archives privées du réseau Rhône Insertion confirment cette hypothèse d'une inquiétude locale plutôt tournée sur les conséquences budgétaires de la réforme du RSA. Dans un courrier adressé aux associations locales en charge de l'accompagnement des allocataires du RMI en 2008, le vice-président « chargé de l'insertion » du Conseil général du Rhône, évoque la nécessité que ces mêmes associations fassent bien remonter les informations à leur disposition sur les allocataires, afin notamment que la CAF puisse calculer au plus près des situations individuelles le montant de l'allocation³. Le RSA allant intégrer aussi les bénéficiaires de l'allocation parents isolés (API), il apparaissait alors déterminant pour le Conseil général de mettre au mieux en œuvre le suivi de la nouvelle allocation dans le but de compter ses allocataires rigoureusement. Il faut de plus rappeler que les départements étaient

¹ Voir en introduction.

² Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent-es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

³ Cela fait partie intégrante des débats sur le RSA qui se met en place à ce moment-là autour de la nécessité de mettre en œuvre un accès au droit le plus juste possible, afin d'éviter les indus (dettes) et les trop-perçus.

inquiets que, seulement cinq ans après la décentralisation du RMI, la réforme du RSA ne fasse qu'augmenter leurs dépenses sociales sans compensation réelle de l'État.

Du côté parisien, Bertrand Delanoë poursuit sa critique à l'encontre de la droite gouvernementale au moment du passage au RSA¹, notamment en critiquant le président de la République Nicolas Sarkozy sur sa gestion de la crise financière. Pourtant, le maire de Paris ne semble pas être un fervent opposant à la réforme du RSA, tout comme une partie des membres du PS à l'aube des années 2010², mais préfère dénoncer – une nouvelle fois – le mode de financement de la nouvelle allocation. Les socialistes, qui viennent d'obtenir la majorité dans une dizaine de départements à la suite des élections cantonales de 2008, sont divisés sur le mode de financement de l'allocation mais saluent une initiative pour soutenir la reprise d'emploi et favoriser la consommation. Quelques années plus tard, en 2011, Bertrand Delanoë se positionne fermement contre la prise de parole provocatrice de Laurent Wauquiez³, pour qui l'« assistanat » serait un « cancer de la société française », et sa proposition de conditionnement de l'allocation à des heures de service social⁴. Dans le même temps, il préfère dénoncer les cadeaux du gouvernement « aux plus riches » alors que ce même gouvernement fait culpabiliser celles et ceux qui n'ont rien et « dénonce ceux qui ont moins de 700€ par mois »⁵. En dépit de cet épisode fâcheux, c'est donc encore une fois la question du financement du nouveau minima social qui inquiète le maire et président du Département de Paris.

L'opposition au Conseil de Paris n'hésite pas à attaquer en séance les décisions de Bertrand Delanoë, comme l'élus RPR Philippe Lafay qui dénonce la « vitrine sociale » que constituerait la capitale française, paradoxalement à son non-engagement dans les expérimentations du RSA qui ont eu lieu l'année précédente⁶. Selon cet élu d'opposition, la réforme du RSA est « un nouveau dispositif qui permet de sortir d'une logique de l'assistanat, de repenser les rapports avec le monde du travail et de recréer du lien social »⁷, un discours alors proche de celui du Premier ministre François Fillon.

¹ François-Xavier BOURMAUD, « Bertrand Delanoë sonne la charge contre Nicolas Sarkozy et son gouvernement », *Le Figaro*, 6 octobre 2008.

² « RSA : comment le PS ralentit l'examen du texte », *Libération*, 7 octobre 2008.

³ Laurent Wauquiez est, en mai 2011, ministre chargé des Affaires européennes.

⁴ « Wauquiez souhaite conditionner le RSA à des heures de service social », *Le Monde*, 8 mai 2011.

⁵ « Les réactions aux propos de Laurent Wauquiez sur le RSA », *Challenges*, 12 mai 2011.

⁶ Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil municipal, Conseil de Paris de décembre 2007, Débat, Conseil de Paris.

⁷ *Ibid.*

Les débats de la décennie 2000 autour de la compétence des départements en matière d'insertion, d'abord celui de la décentralisation du RMI, puis celui autour du passage au RSA¹, montrent donc l'inquiétude croissante des conseils généraux quant à leur capacité de financer une telle allocation dans un contexte de crise économique². Les départements du Rhône et de Paris se positionnent donc plutôt favorablement sur le fond de la réforme du RSA, qui prévoit un tournant très actif de la protection sociale, mais critiquent le mode de financement de l'allocation. Michel Mercier résume d'ailleurs cette position en disant que « le RMI n'est certainement pas un cadeau pour les départements ». La politisation des débats au niveau national sur les sujets sociaux se retrouve donc aux échelons locaux, même si ceux-ci demeurent tributaires de ce que l'État veut bien leur laisser faire, c'est-à-dire organiser sur leur territoire l'insertion, mais pas déterminer le montant de l'allocation.

1.1.3 La réforme territoriale au service de l'efficacité de l'action publique

Après avoir montré en quoi les réformes nationales de la protection sociale ont pu affecter les départements, cette sous-partie amorce une réflexion sur les effets des réformes territoriales sur la protection sociale. Les évolutions institutionnelle et juridique récentes, qui constituent le cadre spécifique des deux collectivités comparées, sont symptomatiques d'un pouvoir discursif de l'État prônant la simplification administrative comme véritable solution au problème du « mille-feuille territorial français »³. L'efficacité de l'action et de la dépense publiques sont alors régulièrement invoquées pour justifier ces diverses réformes territoriales successives, à gauche comme à droite de l'échiquier politique.

C'est notamment par les fusions que les transformations de l'État déconcentré vont être les plus visibles. Les fusions administratives deviennent une politique à part entière appuyée sur des standards organisationnels véhiculés de la sphère privée marchande aux

¹ Bertrand Delanoë dira d'ailleurs que le mode de financement du RSA, que Nicolas Sarkozy prévoit d'être compensé par la disparition de la Prime Pour l'Emploi (PPE), consiste à « déshabiller Paul pour rhabiller Jacques » : « Levée de bouclier autour du financement du RSA », *Libération*, 25 avril 2008.

² La crise financière de 2007-2008 fait augmenter fortement le nombre de demandeurs d'emploi et donc de bénéficiaires des aides sociales. Le taux de chômage au sens du BIT passe de 7,2% début 2008 à 9,6% fin 2009 (données INSEE).

³ Thomas FRINAULT, « Réforme territoriale », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, p. 470-476.

administrations¹. Le principe des fusions administratives comme outil d'une supposée efficacité de l'action publique possède une incarnation particulière dans les politiques nationales de l'emploi et le rapprochement des ASSEDIC et de l'ANPE. Si un décalage important entre le projet initial de fusion et sa mise en œuvre a pu être repéré, Jean-Marie Pillon et Luc Sigalo Santos montrent que les identités professionnelles construites de longue date dans les deux anciennes institutions ont été fortement chahutées, mais aussi que les cadres managériaux ont su y voir une opportunité pour affirmer leur conception gestionnaire du traitement des usagers². À leur manière, j'essaie dans cette sous-partie de poser les jalons d'une analyse qui imbrique plusieurs niveaux hiérarchiques afin de saisir comment se sont reconfigurées territorialement les ressources et positions professionnelles des acteurs institutionnels.

La loi NOTRe de 2015³ introduit déjà un premier changement en supprimant la clause générale de compétence des départements et des régions, principe selon lequel une collectivité territoriale disposait d'une capacité d'intervention générale lorsque deux conditions étaient réunies : d'une part, s'il existait un intérêt public local, et d'autre part si le domaine d'intervention ne relevait ni exclusivement de l'État ni exclusivement d'une autre collectivité⁴. Départements et régions se voient donc attribuer des compétences dans des domaines strictement fixés par la loi, ce que les collectivités ont pu regretter, étant donnée leur application malléable du principe par jurisprudence⁵. Dès lors, seules les communes conservent cette clause générale de compétence. La loi NOTRe restreint par ailleurs fortement la capacité d'intervention du département en matière de développement économique qualifié de droit commun, c'est-à-dire concernant les régimes d'aides aux entreprises. Cette loi a pu être perçue comme un « évidence » de l'échelon départemental⁶.

À la même période, à Lyon, le rapprochement entre la communauté urbaine du Grand Lyon et le Département du Rhône entre en vigueur au 1^{er} janvier 2015, même si les négociations politiques entre les notables locaux ont commencé quelques années auparavant⁷. C'est la loi

¹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3-4, p. 507-541.

² Jean-Marie PILLON et Luc SIGALO SANTOS, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Lutttes de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *Genèses*, 2021, vol. 125, n° 4, p. 29-52.

³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

⁴ URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20105-quest-ce-que-la-clause-generale-de-competence> [consulté le 24 juillet 2023].

⁵ Nicolas KADA, « Clause générale de compétence », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, p. 67-71.

⁶ Thomas FRINAULT, « Réforme territoriale », *op. cit.*

⁷ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, *op. cit.*

MAPTAM du 27 janvier 2014¹ qui crée officiellement la Métropole de Lyon après un consensus – rapide, mais présenté comme nécessaire – entre Michel Mercier et Gérard Collomb, alors président du Grand Lyon en qualité de maire de la ville centre depuis 2001. Cumulant sur son territoire les compétences de l’ancien Département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon, la Métropole nouvellement créée se distingue par l’élection de ses organes délibérants au suffrage universel direct et par sa conservation de la clause générale de compétence².

Le cas lyonnais est alors érigé en modèle permettant de réduire le mille-feuille territorial³ et d’inscrire le territoire dans la compétition économique internationale⁴. L’accord historique et transpartisan entre le maire et le président du Conseil départemental s’est accompagné de compensations financières avantageuses pour un département en grandes difficultés financières, et par le maintien de Gérard Collomb à la tête de la nouvelle métropole jusqu’en 2020, date des premières élections métropolitaines prévues. Prise à l’abri d’une partie des autres élu·es locaux·ales et surtout des citoyen·nes, l’entente, qui s’est faite dans une temporalité particulièrement courte, accorde des leviers considérables au président du Grand Lyon⁵.

C’est notamment sur l’accumulation de ces différents leviers que le rapprochement des deux institutions a permis de faire passer le Grand Lyon pour une institution moderne. Un cadre du Grand Lyon, initialement en poste au Conseil général du Rhône et qui a vécu le passage entre les deux institutions, évoque son souvenir de ce moment peu commun :

« Il faut avoir en tête que ça s’est fait extrêmement vite, ça ne s’est fait absolument pas avec un consensus politique non plus. [...] La question c’est effectivement, c’est les deux hommes, qui à un moment donné, pour leur ambition personnelle, ou pour sortir le Département d’une situation financière qu’on avait appris après coup, extrêmement catastrophique, il y avait une nécessité absolue de faire quelque chose. Plus un enjeu pour les deux, à avoir aussi une image au niveau national, un peu innovante, et du coup, c’est complètement précurseur parce qu’ils ont créé la première, et malheureusement aujourd’hui unique, métropole, avec ses compétences-là, complètes, toute cette métropole ayant un peu des compétences du département. [...] Ca s’est fait aussi dans un mode un peu

¹ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

² Exception résultant de la loi et faisant de la Métropole de Lyon non pas un EPCI caractérisé par le principe de coopération intercommunale mais une collectivité à statut particulier.

³ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, p. 354-361.

⁴ Fabrice BARDET et Aisling HEALY, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *op. cit.*

⁵ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d’Aix-Marseille-Provence*, *op. cit.*

particulier, on parlait d'une fusion quoi, des deux, c'est-à-dire équilibre normalement. En tout cas on peut attendre que ce soit un équilibre qui se fasse dans la création, clairement ça n'a pas été vécu comme ça. Quand l'exécutif des deux collectivités, il y en a un qui disparaît, il y en a un qui reste, à un moment donné, c'est forcément qu'on a absorbé et qu'il n'y a pas eu une fusion. »¹

Les enjeux de dénomination du processus de la nouvelle institution créée semblent alors déterminants dans ces paroles puisqu'ils entraînent une question de perception des agent·es autour de la domination d'une collectivité sur l'autre. Au-delà de la division légitime des compétences que semble décrire ce cadre métropolitain liée à l'héritage des secteurs respectifs de chaque institution, c'est bien plus globalement une absorption du Département par la Métropole qui a été perçue par les agent·es. Mon expérience de stage au sein de la Direction de l'Insertion et de l'Emploi (DIE) de la Métropole à l'été 2018 me confirme ce sentiment. Le travail quotidien des agent·es, majoritairement départementaux·ales, que j'ai pu observer montrait cette réticence à l'encontre de la Métropole et de sa supériorité symbolique sur le social que prenait en charge le département jusqu'alors. Ces agent·es exprimaient régulièrement l'appartenance à un « nous », faisant référence au département, contre un « eux », désignant les services issus du Grand Lyon. Ces dénominations s'accompagnaient parfois de jugements dépréciatifs à l'encontre de ce « eux », pour souligner l'incompréhension mutuelle des services. L'élaboration du premier programme métropolitain d'insertion par l'emploi (PMIE) sera d'ailleurs l'illustration concrète de la domination métropolitaine sur le département².

Avant même la création officielle de la Métropole lyonnaise, les effets de l'hybridation des compétences sociales et économiques sont déjà attendus comme positifs car relevant du bon sens. Une délibération du conseil du Grand Lyon de 2013 évoque alors que celle-ci « permettra de repousser les frontières de l'action publique en articulant les compétences urbaines - qui dominant au Grand Lyon – et les compétences sociales – qui dominant au Conseil général. Mieux accompagner l'insertion des personnes qui habitent dans les logements que nous construisons, articuler la protection maternelle et infantile gérée par le Conseil général avec les haltes-garderies et les crèches gérées par le bloc communal, inventer une politique globale en faveur des personnes âgées : ces progrès majeurs seront rendus possibles par la création de la métropole européenne grand lyonnaise »³. Ces termes mettent ainsi clairement l'accent sur une

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² Une analyse plus détaillée de ce programme est à suivre dans la section suivante.

³ Extrait du registre des délibérations du conseil de communauté, conseil de communauté du 18 février 2013, Délibération n° 2013-3575, Grand Lyon Communauté Urbaine.

concentration des compétences en une seule et même institution comme permettant de pallier un certain nombre de problèmes liés à la stratification territoriale française des compétences.

D'autres cadres intermédiaires rencontrés à l'occasion de mon enquête de master 1 sur la participation des allocataires du RSA à la politique d'insertion évoquent les vertus supposées bénéfiques de cette évolution institutionnelle, témoignant de leur propre conversion à cette rhétorique modernisatrice :

« Sur le département, c'était pas la même politique publique effectivement, là c'est vraiment une nouvelle politique publique parce que le Département avait pas la compétence éco. Donc là c'est vraiment mêler deux politiques publiques, [...] c'est une ambition forte et ce d'autant que maintenant les départements avec la loi NOTRe n'ont pas la compétence éco. Nous maintenant qu'on est une métropole, cette compétence on l'a et c'est un choix fort politique de nous lier. On est ici au quatrième étage au milieu de l'entreprise, on n'est pas [plus] dans la délégation sociale, tout le social est à coté, on est dans la délégation des relations internationales, de l'emploi. C'est un choix fort [...] de passer d'une gestion de dispositifs à une activation, en fait par l'emploi. »¹

Pour cette cadre territoriale, diplômée de l'IEP de Lyon, ayant occupé plusieurs postes dans différentes collectivités territoriales de la région lyonnaise, dont une expérience au sein d'un service financier d'une mairie de droite de la métropole, la mise en synergie des compétences insertion et économique relève non seulement d'une exception locale, mais aussi d'un volontarisme politique mûrement réfléchi. Le champ lexical très entrepreneurial employé alors par les cadres de la nouvelle Direction de l'Insertion et de l'Emploi emprunte largement à la sphère privée marchande : « *démultiplier les opportunités, pour avoir un effet d'échelle* » ou encore « *faire matcher l'offre et la demande* »².

La mise en avant de cette rhétorique de l'efficacité des politiques publiques découlant de la réforme territoriale lyonnaise est à rapprocher du processus de territorialisation du développement économique décrit par Anne-France Taiclet comme solution au déclin économique des territoires³. C'est en effet par l'hybridation locale de compétences et le succès de leur diffusion que certains échelons réenchangent leur action et avec elle la croyance dans la légitimité même du pouvoir politique. À Lyon, l'élection au suffrage universel direct des représentant-es métropolitain-es, couplée à cette symbolique de l'efficacité de l'action publique, a pu faire office d'argument légitimant la mise en place de la Métropole elle-même.

¹ Entretien avec une cheffe de service du Grand Lyon, le 5 avril 2018.

² Entretien avec une cadre territoriale de la Métropole de Lyon, le 1^{er} février 2018.

³ Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2011, vol. 31, n° 1, p. 701-713.

Cela a davantage été utile pour l'État ou les élu·es eux et elles-mêmes que pour les citoyen·nes, qui ont été largement écartés des processus de création institutionnelle¹. Ces processus de réenchancement proposent par ailleurs « une mise en récit de l'action publique sans contrainte de résultats » semblable à un mythe². Qui pourrait contester en effet les résultats d'un travail conjoint entre des agent·es de sorte à rapprocher des chômeur·euses et des patron·nes ayant des difficultés de recrutement ?

On retrouve ces processus normatifs de cadrage de l'action publique issue de la réforme territoriale à Paris. C'est dans une autre temporalité et une autre configuration institutionnelle que prend racine la fusion du Département et de la commune de Paris. La loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain³ prévoit cette simplification organisationnelle : véritable « loi de modernisation »⁴, on retrouve dans la capitale cette rhétorique de la fusion comme outil d'amélioration de l'efficacité de l'action publique « au profit des citoyens »⁵. L'idée est alors répandue, autant chez les élu·es locaux·ales qu'au gouvernement, à droite comme à gauche du champ politique, que la réforme institutionnelle est la solution. Pourtant, l'opposition politique se cristallise autour des modalités et de l'ampleur de la réforme : la gauche locale emmenée par la maire de Paris, Anne Hidalgo, prône une simplification restrictive à Paris *intra-muros*, alors que la droite d'opposition nationale souhaite une simplification élargie à l'agglomération parisienne dans son ensemble⁶. Il faut rappeler pourtant que les lois MAPTAM puis NOTRe avaient déjà bouleversé l'organisation francilienne en créant la métropole du Grand Paris en 2016 et ses douze Etablissements Publics Territoriaux⁷.

Initiée par la maire de Paris Anne Hidalgo en 2015, un premier texte est adopté par le conseil de Paris en février 2016 et comprend les quatre volets qui seront adoptés après un processus de concertation, certes difficile à cause de l'échec de la commission mixte paritaire, mais qui consacre les différents vœux de l'édile parisienne. Cette loi adoptée en dernière lecture

¹ La position désavantageuse de déclin des conseils généraux depuis une trentaine d'années pose régulièrement la question dans le débat public de la pertinence de leur existence.

² Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchancement idéologique et réenchancement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661.

³ Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁴ URL : <https://www.paris.fr/pages/comprendre-le-projet-de-modernisation-du-statut-de-la-ville-de-paris-3224/> [consulté le 24 juillet 2023].

⁵ Jeanne CHAUVEL, « La réforme du statut de paris de 2017 : entre banalisation et confirmation de sa singularité », *Revue française d'administration publique*, 2017, n° 162, n° 2, p. 295-306.

⁶ *Ibid.*

⁷ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

en février 2017 se décompose donc en quatre volets : le retour de la Ville de Paris au droit commun de sorte que le ou la maire récupère des compétences exercées jusqu'alors à titre dérogatoire par l'État, la fusion des quatre arrondissements centraux en un seul arrondissement appelé « Paris Centre » et avec un·e seul·e maire d'arrondissement, le renforcement du rôle des maires d'arrondissement, ainsi que la fusion de la Ville et du Département de Paris. Une nouvelle collectivité à statut particulier est donc créée, entraînant la suppression de l'échelon communal et départemental de Paris au 1^{er} janvier 2019. Des services et des budgets vont alors être rapprochés, voire fusionnés, et les personnels deviendront tou·tes des agent.es de la collectivité unique, Ville de Paris.

En matière d'action sociale, le changement notable issu de cette fusion concerne le rapprochement entre le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), l'équivalent d'un CCAS, et la Dases au sein d'une même Direction des Solidarités, ou D-SOL en jargon administratif, effective au 1^{er} avril 2022. Ce rapprochement a été abordé dès le premier entretien collectif réalisé avec des cadres de la Dases en septembre 2021 mais j'ai rapidement senti la difficulté d'aborder ce sujet épineux. En effet, en posant la question de ce qu'allait impliquer la fusion entre les deux institutions historiques, les quatre cadres se sont mises à rire lorsque l'une d'entre elles m'a affirmée que « *politiquement, fusion c'est interdit* ». Elle souhaitait insister sur l'emploi du terme approprié, mais aussi sur les enjeux politiques liés à l'utilisation des termes. Juridiquement, ce rapprochement a donc consisté en un maintien de l'établissement public CASVP mais à une mise en commun de services. La responsable territoriale la plus haut placée hiérarchiquement lors de cet entretien, qui gère donc le « service du RSA »¹, justifie ainsi le rapprochement :

« C'est une volonté politique d'avoir une vision uniforme du point de l'utilisateur. D'abord du point de vue l'utilisateur. C'est-à-dire qu'à un moment donné c'est étrange quand on est parisien d'aller demander quelque chose, son RSA, puis d'être envoyé au centre d'action sociale parce qu'il y a telle aide, elle est pas donnée chez nous. "Ah bon mais c'est pas la mairie de Paris ?" "Ben oui mais, euh, c'est le centre" ... Bon voilà ça peut paraître compliqué. »²

On retrouve dans ces paroles l'idée de nouveau que c'est avant tout pour l'utilisateur³, en l'occurrence le ou la parisien.ne qui viendrait demander une aide à la Ville que ces réformes et reconfigurations bureaucratiques se font. Ces dernières paraissent ainsi naturelles et logiques

¹ Organigramme 2021 de la Dases, Ville de Paris, en annexe n°3.

² Entretien collectif avec quatre responsables de la Dases, service du RSA, le 3 septembre 2021.

³ Jean-Marc WELLER, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 1998, vol. 40, n° 3, p. 365-392.

pour les agent·es qui sont chargé·es de les mettre en œuvre, eux et elles-mêmes sont d'ailleurs convaincu·es du bien-fondé de ces réformes qui prennent vie, *in fine*, dans leur travail. Pour autant, la clarté et la lisibilité de ce type de modifications bureaucratiques n'est pas mécaniquement bien perçu par l'ensemble des usager·ères, qui peuvent parfois même ne pas remarquer les changements. Ces derniers restent toutefois principalement techniques dans le cas parisien, pour qui la réforme territoriale a consisté à entériner le statut à part de la collectivité parisienne qui disposait déjà de deux entités juridiques en son sein, le Département et la commune de Paris. Les fusions et autres réorganisations qui en ont découlé peuvent alors s'apparenter à des reconfigurations bureaucratiques, mais pas directement en des nouvelles visions de l'allocation du RSA et de la manière d'en concevoir ses allocataires comme à Lyon.

À Paris comme dans la Métropole de Lyon, les réformes territoriales successives affectent l'organisation héritée des départements en matière d'action sociale. Elles viennent justifier, du côté lyonnais, le rapprochement entre les compétences économiques et sociales, afin de réaliser des supposées prouesses du côté des allocataires du RSA comme du côté du patronat local. À Paris, la fusion de la commune et du Département doit permettre une meilleure lisibilité pour les demandeur·euses d'aides sociales sur les territoires en créant des guichets uniques (ou presque) et communs à la nouvelle collectivité à statut particulier. Dans les deux territoires, on retrouve donc une rhétorique territoriale de la simplification administrative dont les vertus ne seraient que bénéfiques. Celle-ci permet, particulièrement dans le cas lyonnais, de poser les jalons d'un décloisonnement entre les compétences insertion et emploi dans le double objectif de résoudre le manque d'activité professionnelle des allocataires du RSA et de permettre *a minima* une meilleure adéquation entre les offres d'insertion et leurs publics, au mieux de constituer un vivier de main d'œuvre pour des entreprises locales. Il s'agit maintenant d'apprécier plus finement les conséquences de ces recompositions bureaucratiques sur les politiques d'insertion à destination des allocataires du RSA.

1.2 D'un secteur à l'autre : comment extraire l'insertion de l'action sociale ?

C'est donc dans ces contextes territoriaux que la politique d'insertion se trouve tantôt remodelée, tantôt appropriée par de nouveaux acteurs aux légitimités différentes. La notion de

secteur semble à ce titre pertinente pour appréhender les mécanismes par lesquels le glissement vers l'insertion par l'emploi s'est opéré. Loin de n'être qu'une évolution sémantique, elle semble s'incarner aujourd'hui concrètement dans des pratiques d'un personnel aux trajectoires professionnelles différentes de celles et ceux qui intervenaient auparavant dans la prise en charge des allocataires du RSA.

Le « secteur » se définit selon Pierre Muller comme « une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels), qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites, et de délimitation de frontières »¹. Les trois dimensions constitutives du secteur proposées par Muller sont tout d'abord un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques², une dimension institutionnelle ensuite qui exprime la division du travail administratif et rend dépendantes des routines professionnelles, et enfin une dimension cognitive qui exprime la vision du problème à laquelle est associée des solutions afin de donner un sens à l'action publique sectorielle. À l'aune de cette définition du secteur, il s'agit de comprendre les modalités et les mécanismes par lesquels l'insertion a été extraite progressivement du champ de l'action sociale pour se rattacher à celui de l'emploi.

En poursuivant ces travaux, les chercheur·euses qui réactualisent la notion de secteur à l'aune des injonctions à la transversalité de l'action publique proposent ainsi une lecture permettant de déconstruire l'idée d'un automatisme ou d'une opération naturelle visant à faire travailler ensemble deux ou plusieurs secteurs au nom de la « complexité croissante » des problèmes publics³. Dans la lignée de ces travaux, c'est d'abord par l'analyse des reconfigurations bureaucratiques et institutionnelles ayant abouti ou découlant de l'insertion par l'emploi que le secteur semble perpétuellement redéfini (1.2.1). L'identification d'un nouveau public cible participe ensuite d'un cadrage cognitif différent de l'action publique (1.2.2). En s'attardant enfin sur les groupes professionnels, les différents mécanismes de sélection des intérêts et de concurrences entre métiers apparaissent centraux dans la délimitation des frontières du secteur (1.2.3).

¹ Pierre, Muller. « Secteur », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, vol.5, p. 569-576.

² Muller insiste d'ailleurs sur la notion d'intérêts défendus par le groupe social, car si plusieurs types d'acteurs peuvent évoluer dans un même secteur, c'est bien par les intérêts qu'ils cherchent à défendre, qu'on peut les reconnaître et les différencier.

³ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques », *op. cit.*

1.2.1 Diverses reconfigurations bureaucratiques et institutionnelles

Dans les temporalités des réformes de l'organisation territoriale qu'ont connu la Métropole de Lyon et la Ville de Paris, de nombreuses réorganisations institutionnelles ont eu lieu. Celles-ci découlent des fusions de collectivités territoriales, mais aussi prévues dans les programmations politiques quinquennales. La mise à l'honneur conjointe des arguments de la transversalisation de l'action publique et de la simplification administrative est censée permettre d'atteindre le double objectif d'un retour à l'emploi plus rapide des allocataires du RSA¹ et d'une meilleure lisibilité de politiques publiques qui lui sont destinées. L'analyse que je propose ici des programmes politiques et de leurs effets sur le fonctionnement concret des institutions illustre les modalités les plus visibles du franchissement des frontières sectorielles entre l'insertion et l'emploi.

À Paris comme dans la Métropole de Lyon, l'examen attentif des programmes politiques quinquennaux permet de saisir le processus de disqualification du social au profit de l'emploi. Le Plan parisien pour l'insertion par l'emploi (PPIE) adopté pour la période 2016-2020 est un document cadre conséquent, d'une cinquantaine de pages, adopté à la suite de l'élection d'Anne Hidalgo au printemps 2014 et au terme d'une concertation des acteur·rices de près d'un an. Le PPIE adopté cinq ans plus tard, en 2021, et couvrant la période 2021-2025, est composé d'une vingtaine de pages seulement et insiste sur son articulation avec les autres programmations parisiennes. Les deux plans sont introduits par l'exposition des différents partenaires nationaux et territoriaux : CPAM, Mission Locale, Caf de Paris, Pôle emploi mais surtout la Région Île-de-France pour le volet formation professionnelle.

Une recherche dans les deux documents stratégiques donne tout d'abord 95 occurrences du mot « social » dans le PPIE 2016-2020 contre seulement 19 pour le PPIE de 2021. Sur ces 19 utilisations du mot, la plupart est compris dans des expressions telles que « économie sociale et solidaire » ou « clauses sociales ». Le terme « insertion sociale » n'apparaît qu'à une seule reprise et est suivi de « et professionnelle », tout comme le terme « accompagnement social et professionnel ». Le reste des résultats sur la recherche du terme « social » renvoie davantage à des considérations générales telles que « la situation sociale des bénéficiaires ne doit pas entraver leur insertion professionnelle ». « L'insertion sociale », qui semblait être un objectif

¹ Robert LAFORE, « Social (politiques sociales) », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, p. 508-513.

du premier plan, au même titre que l'insertion professionnelle, disparaît quasiment du second plan. Cette rapide analyse sémantique montre un glissement net entre les deux documents parisiens stratégiques de programmation, affirmant que l'objectif du second PPIE est de procéder à une mise à l'emploi renforcée des allocataires du RSA.

Les objectifs compris dans les deux PPIE successifs sont tout aussi révélateurs de ce glissement stratégique de la collectivité vers l'activation des allocataires du RSA, désignés plus aisément comme « Parisien.ne.s » dans la seconde programmation (cf section suivante). On retrouve en commun dans les deux plans un axe visant l'autonomie des personnes en les rendant « acteurs de leurs parcours d'insertion », mais une évolution sémantique notable est décelable : le premier PPIE envisageait plutôt de rendre « auteur » de son parcours, quand, dans le second, il s'agit plutôt d'en être « acteur », en « s'appropri[ant] l'offre d'insertion ». Cette norme d'autonomie que Nicolas Duvoux et Serge Paugam soulignaient déjà lors du passage au RSA¹, vise alors à réguler les allocataires : les plus indépendant·es se voient accorder les dispositifs où les chances de réussite sont les plus élevées, et les personnes qui demandent le plus d'attention de la part des référent·es sont envoyées dans des dispositifs sociaux centrés sur l'accès aux droits. Un des objectifs prioritaires du PPIE de 2016 proposait de travailler sur « l'accès aux droits pour tous », quand celui de 2021 ne mentionne qu'une seule fois la notion d'accès aux droits et n'en fait pas un objectif principal. Celui-ci sera supplanté par la nécessité de « mobiliser le tissu économique local pour l'insertion des parisien.nes » en rapprochant « l'offre et la demande d'emploi » et en misant tout sur la formation professionnelle « en vue de répondre aux besoins en compétences et qualifications des employeur.euse.s ».

Les objectifs de rapprochement entre l'insertion et les offres d'emploi dans le PPIE 2021 semblent donc clairs et explicites, ce que l'on ne retrouvait pas dans la programmation précédente. L'injonction à l'autonomie des allocataires de ce plan, dont on comprend qu'il ne doit plus s'agir uniquement des allocataires du RSA, prend place dans une programmation qui propose ouvertement les Parisien·nes en difficulté aux employeur·euses, de sorte à rendre l'action publique municipale plus efficace pour les deux groupes d'acteur·rices visé·es.

Dans la Métropole de Lyon, les mêmes dynamiques se retrouvent à l'analyse fine des programmations politiques successives. Le premier plan métropolitain d'insertion du Grand Lyon est voté en fin d'année 2015 à la suite de l'installation de la nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, et semble être le résultat d'une concertation partenariale où les

¹ Nicolas DUVOUX et Serge PAUGAM, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2013.

entreprises ont été peu présentes¹, bien que les objectifs de cette politique leurs soient explicitement adressés. Ce Plan métropolitain d'insertion par l'emploi (PMIE) couvrant la période de 2016 à 2020 a vu s'enchaîner deux présidents de Métropole : Gérard Collomb, le « notable » lyonnais à l'origine de la création métropolitaine², devient le premier ministre de l'Intérieur d'Emmanuel Macron en mai 2017 et ce jusqu'à octobre 2018, ce qui le poussera à céder sa place en juillet 2017 à son premier vice-président, David Kimelfeld, jugé plus à gauche par les agent·es et recueillant davantage l'assentiment des acteur·rices locaux·ales³. Le second PMIE adopté pour la période 2022-2026 est voté par un Conseil de la Métropole alors présidé par Bruno Bernard, écologiste, à la suite de son élection en juin 2020 dans le cadre d'une coalition avec les gauches locales.

Les deux PMIE se ressemblent tendanciellement davantage que les plans parisiens, alors même qu'un changement plus notable de majorité politique entre les deux programmations a eu lieu. Ils sont chacun très détaillés, comprennent entre soixante et soixante-dix pages, mais se différencient principalement sur les objectifs visés et instruments utilisés pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA. Contrairement aux plans parisiens, l'occurrence du mot « social » est équivalente dans les deux programmations métropolitaines : une trentaine de fois dans chacune, parfois pour évoquer des généralités telles que « difficultés sociales » ou « Fonds Social Européen ». La nuance se situe peut-être au niveau de l'utilisation à six reprises dans la programmation de 2022 du terme « économie sociale et solidaire », alors que celui-ci ne revenait pas dans le plan de 2016. La « responsabilité sociale », ou « RSE », est par ailleurs souvent mobilisée dans les deux plans successifs comme un argument supplémentaire pour séduire les entreprises des territoires en direction de l'embauche de allocataires du RSA. À la manière de Paris, le deuxième plan métropolitain d'insertion par l'emploi fait apparaître beaucoup moins d'occurrences du mot « RSA » (une cinquantaine) quand le premier plan le mentionnait plus de 130 fois.

Le programme politique d'insertion élaboré par les Verts semble donc se détacher plutôt dans les objectifs, quoique de l'aveu même du directeur des services métropolitains d'insertion, on se situe dans « *une continuité [...] car on sent bien que le traitement à long terme des enjeux*

¹ Guillaume GOURGUES, *Les métropoles comme enjeu syndical. Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique* [Rapport], Université de Bourgogne Franche-Comté, 2020.

² Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, Thèse de science politique, Université Lyon 2, 2021.

³ La plupart des associations lyonnaises rencontrées dans le cadre de la thèse évoquent un véritable changement entre les mandats de Gérard Collomb et de David Kimelfeld, en termes de dialogue avec la métropole qui les finance pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

de précarité c'est l'emploi »¹. On peut relever par ailleurs que l'élue en charge des politiques d'insertion est seizième vice-présidente sur la liste, alors que la première vice-présidente de Bruno Bernard a la responsabilité de l'économie et de l'économie sociale et solidaire. Cela traduit un net ordre des priorités politiques de l'exécutif vert nouvellement élu. Alors que le premier PMIE faisait de l'accompagnement vers l'emploi un objectif primordial dont le moyen principal était le rapprochement entre les « deux mondes »², le second PMIE poursuit dans cette voie mais en rappelant explicitement l'enjeu conjoint de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours pour élargir la programmation quinquennale à des publics cibles « pour qui ce ne sera pas possible de retourner à l'emploi ». Cela concerne notamment le public des moins de 25 ans, à qui le PMIE consacre un axe (sur cinq) entier de travail, par le déploiement d'un Revenu de Solidarité Jeune³, alors que le PMIE précédent ne faisait quasiment pas de place au public jeune. On trouve en effet, comme dans le PPIE parisien de 2016, un premier axe visant la lutte « contre l'exclusion sociale » et pour l'amélioration de l'accès aux droits, ce qui signifie un retour d'une conception pas uniquement centrée sur l'accès à l'emploi des allocataires du RSA comme seul levier envisageable, mais orientée plutôt sur leur « remobilisation pour retrouver l'estime de soi et la confiance en ses capacités d'agir ».

Des objectifs communs aux deux PMIE successifs illustrent pourtant davantage la continuité dans laquelle l'exécutif Vert se trouve, que sa distinction puisque les axes visant l'engagement des employeurs du territoire en faveur de l'insertion demeurent importants. Ils seront réalisés au moyen notamment d'une mise en relation active entre les allocataires du RSA et les entreprises, de l'augmentation des clauses d'insertion pour rendre la Métropole « responsable » et du soutien au secteur de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE)⁴. Un dernier objectif commun aux deux PMIE entend simplifier les parcours des allocataires par une meilleure lisibilité des institutions de sorte à rendre plus efficace l'action publique.

Dans ces dynamiques territoriales de rapprochement de l'insertion vers l'emploi, qui s'illustrent avant toute chose dans les programmations politiques quinquennales, on note donc, à Paris comme à Lyon, une conversion vers le tout emploi et la mise en activité des personnes

¹ Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

² *Ibid.* Comprendre : monde de l'entreprise et monde de l'insertion.

³ Mesure phare du début de mandat de Bruno Bernard au moment où le monde traverse la crise sanitaire, le Revenu de Solidarité Jeunes (RSJ) est une allocation pour les moins de 25 ans précaires semblable au RSA. Il s'agit d'une mesure politique dans un contexte de débat national sur l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans à laquelle le gouvernement est opposé.

⁴ Que le premier PMIE de 2016 prévoyait déjà de soutenir fortement notamment pour les structures nouvellement créées dans les « filières porteuses en termes d'activité et d'emploi ».

en précarité. Pourtant, si à Paris le tournant semble être particulièrement acté à partir du second mandat d'Anne Hidalgo, à Lyon le passage à un exécutif de coalition vert et gauche en 2020 marque un léger ralentissement de cette activation territoriale de la politique d'insertion, avec une volonté d'acter que l'emploi n'est pas une solution envisageable pour toutes les allocataires de minima sociaux¹.

Il convient maintenant de s'attarder sur les déclinaisons bureaucratiques de ces orientations politiques quinquennales, dont l'analyse permet de saisir plus finement comment les élu.es ont conçu l'extraction de l'insertion en termes institutionnels. À Paris, ce processus a été mis en œuvre plus tardivement et de manière moins frontale que dans la métropole lyonnaise, où il a été acté rapidement – mais non sans critiques – dans les mois qui ont suivi le passage à la collectivité à statut particulier. En effet, sur fond de simplification institutionnelle nécessaire des suites de la crise sanitaire, Anne Hidalgo annonce en juillet 2020 (entre les deux périodes de confinement les plus sévères) devant la commission d'enquête du Sénat pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion² la fusion du CASVP et de la Dases pour « accroître la fluidité ». La fusion des deux entités historiques parisiennes intervient donc avant tout dans l'objectif de rendre plus lisible l'action publique du point de vue de l'usager.ère, et non forcément pour marquer une transversalité accrue entre l'insertion et l'emploi. La nouvelle Direction des solidarités (DSOL) naît de ce rapprochement, qui, si l'on en croit la responsable du pôle juridique du service du RSA de la Dases, ne doit pas être appelée fusion³. Le rapprochement, entré en vigueur le 1^{er} avril 2022, consiste principalement en un maintien de l'établissement public CASVP (qui explique donc son autonomie partielle dans la prise de décision⁴) mais à la mutualisation des fonctions support ou services ressources telles que les ressources humaines (RH), les suivis de allocataires sur des logiciels ou encore la maintenance des bâtiments.

Cette union des services anciennement municipaux et départementaux découle donc de la fusion de la commune et du Département de Paris entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. La crise sanitaire semble alors être l'argument idéal pour la maire de Paris pour annoncer des

¹ L'observation d'une réunion stratégique de présentation de l'expérimentation France Travail dans la Métropole de Lyon en juin 2023 atteste de cette volonté de l'exécutif local de se différencier et des politiques néolibérales du gouvernement, et de la politique volontariste menée par Gérard Collomb lors du mandat précédent.

² URL : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200727/ce_covid.html [consulté le 2 août 2023].

³ Le malentendu au sujet de la fusion est expliqué lors d'un entretien collectif avec le bureau du RSA de la Dases, dans la sous-section précédente.

⁴ « Contrairement » à la Dases dont les procédures sont jugées « plus lourdes » par les cadres rencontrés le 3 septembre 2021, du fait de la nécessaire approbation par le Conseil de Paris des décisions.

fusions administratives diverses au motif notamment d'une amélioration de l'efficacité de l'action publique et de la capacité d'adaptation et de réaction des institutions. Le syndicat UNSA du CASVP s'inquiétait en juillet 2023 d'une disparition symbolique du CASVP dans l'organigramme général des services de la Mairie de Paris et écrivait alors « quelle est la place du CASVP dans la nouvelle structure de la Ville ? »¹.

C'est plutôt du côté d'autres services liés à l'insertion professionnelle que la Ville de Paris réorganise bureaucratiquement son administration, et ce, dès 2016. Cette date correspond à la naissance de l'association Ensemble Paris emploi compétence (EPEC), issue de la fusion de la Maison de l'Emploi parisienne et du PLIE de Paris, dont les champs d'intervention étaient plutôt distincts :

« Pour la Maison de l'Emploi, on était plutôt sur la partie économique et accompagnement des acteurs économiques, des entreprises. [...] Le PLIE de Paris, là on est purement sur l'accompagnement des publics éloignés de l'emploi à travers des critères bien précis, à travers un protocole d'accord qui est défini entre la Ville de Paris, l'État, la région, quand elle souhaite le signer, le dernier elle ne l'a pas forcément signé. Et en fait, l'idée c'est effectivement d'intervenir sur un public cible qui est éloigné de l'emploi afin d'apporter une réponse plus adaptée, plus calibrée à un public qui n'est pas accompagné par le service public de l'emploi. Vous avez bien compris que le principe même de notre accompagnement est d'intervenir en complémentarité de ce que peut proposer le service public de l'emploi, puisque c'est une prérogative de l'État finalement d'accompagner les demandeurs d'emploi. Donc nous, on intervient pour un peu combler les trous dans la raquette. »²

Les financements européens offerts par le FSE au titre des PLIE constituent des enjeux non négligeables pour les collectivités territoriales, départements ou communes, qui ont parfois des budgets sur l'action sociale restreints³, mais des enjeux coûteux car nécessitant une gestion budgétaire et administrative rigoureuse. La fusion des services est donc une fois de plus entendue comme un moyen de construire cette rhétorique d'une action publique plus efficace en permettant un travail conjoint, notamment entre deux champs d'intervention pouvant se compléter pour favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires des PLIE plus rapidement. C'est ce que m'explique le directeur dans l'extrait d'entretien ci-dessus. En effet, la complémentarité supposée d'une direction aux missions de prospection en entreprise, couplée à celle de

¹ URL : <https://unsacasvp.fr/2023/07/27/dsol-fusion-dissolution-du-casvp/> [consulté le 2 août 2023].

² Entretien avec le responsable de la direction emploi, inclusion et solution territoriale de l'EPEC, le 10 mai 2022. Titulaire d'un master en économie sociale et solidaire, ce directeur a commencé sa carrière en tant que chargé de relations entreprises au sein de différents PLIE d'Ile-de-France puis de Cap Emploi, pour ensuite être devenu directeur du volet anciennement PLIE de l'EPEC en 2016.

³ Vincent LEBROU et Luc Sigalo SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale », *Politique européenne*, 2018, N° 60, n° 2, p. 8-33.

l'accompagnement de bénéficiaires du dispositif renforcé d'insertion que sont les PLIE, incline et oriente la politique parisienne en faveur de l'insertion par l'emploi. La naissance de l'association EPEC a supposé par ailleurs une extension de l'exercice du PLIE parisien, car avant 2016, celui-ci avait pour territoires les arrondissements du nord de la capitale (18^e, 19^e et 20^e) et depuis cette fusion il a pour territoires tous les arrondissements sur lesquels il y a des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou des Quartiers de veille active (QVA), soit neuf arrondissements du nord au sud-est de Paris¹. Cela permet à la Ville de Paris d'asseoir sa légitimité sur un périmètre d'intervention plus larges, et de cibler ainsi les quartiers les plus en difficultés.

Il faut nuancer cependant le constat en évoquant les modalités d'accès au PLIE pour les personnes éloignées de l'emploi qui en feraient la demande : sur la base du volontariat uniquement, et avec l'accord explicite de la personne, le dispositif renforcé du PLIE ne s'adresse pas exclusivement aux allocataires du RSA. Les référent·es de parcours RSA rencontrés à Paris font d'ailleurs souvent peu référence à l'utilisation de ce dispositif comme un levier d'insertion concret de leurs publics².

À Lyon, la même reconfiguration normative a eu lieu entre l'ancienne Maison de l'Emploi et de la Formation (MDEF) de Lyon et les trois anciennes structures du PLIE exerçant sur le territoire métropolitain³. Les modalités de cette fusion ont été toutefois inscrites dans le contexte plus politique de l'avènement de la Métropole et s'est fait en deux étapes. Une première étape, dès 2017, a consisté en la reprise par l'administration centrale métropolitaine de la gestion des fonds des trois PLIE et d'une partie de leurs ressources humaines ; tout en maintenant les trois structures associatives territoriales⁴. Mais la seconde étape, à partir de 2019, a entériné la centralisation des PLIE par le Grand Lyon, sur fond de difficultés financières avérées et connues de tous les acteurs d'une des associations sur les trois. La Métropole de Lyon a alors proposé l'arrêt des trois PLIE et la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) fusionnant les compétences et les services, comme à Paris, de l'ancienne MDEF

¹ 10^e, 11^e, 12^e, 13^e, 14^e, puis 17^e, 18^e, 19^e, 20^e.

² Le chapitre trois analyse cette dimension concurrentielle entre les différents outils et leviers à la disposition des référent·es de parcours RSA.

³ La MDEF était une structure de la Ville de Lyon exclusivement. Les trois anciens PLIE de la Métropole couvraient, quant à eux, différentes communes : un sur le territoire de la ville de Lyon, un sur les communes du Sud-Ouest lyonnais (Saint-Genis-Laval, Oullins, Pierre-Bénite, La Mulatière), et un dernier sur l'Est lyonnais (quatorze communes parmi lesquelles Bron, Vénissieux, Saint-Fons, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin).

⁴ Qui avaient donc été en quelque sorte vidées de leurs substances car ne géraient plus en direct avec l'échelon européen les fonds.

lyonnaise et des trois PLIE, sous l'appellation Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi (MMIE).

Cette reconfiguration technique a impliqué une extension territoriale de la politique d'insertion par l'emploi car la zone d'exercice de la MMIE couvre aujourd'hui toute la métropole (soit 59 communes) et non plus les communes signataires des trois PLIE (soit 19 communes au total). L'assise territoriale de la Métropole a donc été légitimée par cette extension d'une partie de son action publique dans le champ du social. Mais, comme à Paris, il faut nuancer l'ampleur de ce dispositif qui ne concerne qu'environ 5 000 personnes par an¹, dont à peine 1 800 réservées pour des allocataires du RSA. La Métropole de Lyon semble être allée plus loin dans la fusion des services du PLIE et de la prospection en entreprise, car le nouveau GIP nommé MMIE est présenté comme étant le véritable « *bras armé* »² des services centraux métropolitains de l'insertion. La présidence est alors attribuée de droit à l'élue en charge de l'insertion, et plus de la moitié de ses financements proviennent de la Métropole qui dispose de 48% des voix au conseil d'administration. Enfin, un service dédié de coordinateurs emploi insertion est créé, dont la mission est d'animer sur les territoires le réseau des opérateurs et partenaires et de mettre en place des actions pour rapprocher les publics les plus éloignés de l'emploi de l'activité³. Ces éléments attestent du volontarisme politique métropolitain en matière de proximité entre emploi et insertion, ce que ne portait pas le Département auparavant.

Dans le Grand Lyon, un degré supplémentaire a été franchi dans les services administratifs eux-mêmes en matière de configurations institutionnelles d'insertion par l'emploi. En effet, la Direction de l'insertion a été extraite dès 2015 de la Délégation de l'action sociale, de l'habitat, et de l'éducation pour être intégrée à la Délégation de l'emploi, de l'économie et des savoirs (DEES). Elle s'est alors appelée Direction de l'insertion et de l'emploi, DIE. En 2020, à la suite du changement d'exécutif à la tête de la Métropole, la délégation a été renommée Développement Responsable (DDR) pour mieux prendre en compte les impératifs de transition écologique et sociale au sein du Grand Lyon, mais la DIE a elle conservé son nom.

¹ Source : document interne DIE 2022. Ce document fait état du financement de 4900 « places » d'accompagnement en PLIE par la Métropole de Lyon. Mais comme les personnes sortent du dispositif parfois plus rapidement qu'en une année, on compte en « places » plutôt qu'en personne dans le jargon technico-bureaucratique. Sur ces 4900 places, 1755 étaient réservées à des bénéficiaires des RSA et 3150 à des demandeurs d'emploi de longue durée ».

² Entretien avec un cadre de la MMIE, le 18 février 2021.

³ À la différence de l'EPEC parisien qui, dans sa direction emploi, inclusion et solutions territoriales ne comporte « que » des chargées de mission dédiées au PLIE et des référentes de parcours PLIE.

Cette extraction institutionnelle de la Direction de l'insertion ne s'est pas faite sans douleur. Si les cadres intermédiaires de l'ancien Conseil général ont saisi la dimension stratégique d'une telle opération, les premiers temps de cohabitation entre ex-agent·es du Département et ex-agent·es de la Communauté urbaine ont pu être plus douloureux :

« Nous ça a été un peu encore plus particulier au niveau de la direction de l'insertion, puisqu'on était rattachés à la délégation sociale au temps du département. À la Métropole on nous a rattachés, assez logiquement vu l'enjeu politique qui était de se dire le développement économique, et l'insertion, on va battre les deux à côté, ça va marcher. C'est évident. [rires] [...] Et du coup nous on s'est retrouvés dans une délégation où on a dû tout apprendre [...], rien ne fonctionnait pareil. Et surtout la culture de la délégation n'était pas la nôtre, alors qu'à la délégation sociale, certes ils sont arrivés au Grand Lyon, mais c'est la délégation sociale qui arrive avec sa culture à elle quoi. Donc nous [...] on se percevait un peu comme les Petits Poucets, ou un peu comme les maltraités, en disant voilà le département, on n'est personne, le Grand Lyon, voilà, un peu cette image des deux collectivités. Peut-être le département c'est quand même très rural à la base, donc c'était très tête basse, alors que la communauté urbaine c'était plutôt des postes, 'regardez comment on est fort', donc c'est là qu'il y a en plus cette culture qui était très différente. Et du coup un cap a passé, qui a été assez long, qui est passé aujourd'hui, je pense qu'il a été passé aujourd'hui, mais ce sont les mouvements des équipes qui ont fait que ça passe de fait, puisqu'il y a des nouvelles personnes qui arrivent. »¹

Le rattachement de la Direction de l'insertion à la délégation économique du Grand Lyon s'est donc fait au prix du départ de certain·es agent·es d'une part², mais surtout d'une acculturation à de nouvelles pratiques professionnelles. Les agent·es non-cadres du Département que j'ai pu côtoyer lors de mon stage de master 1 au sein de la DIE sont en effet marqués par le changement des organigrammes et des bureaux. La délégation sociale se trouvait dans les locaux du Conseil départemental dans le quartier de la Part-Dieu, les agent·es ont donc dû déménager dans le bâtiment du Grand Lyon lui-même, dans le quartier de la Part-Dieu toujours. La Délégation solidarités, habitat, éducation (DSHE), a, elle, été « exilée » dans un lieu au sud de Lyon dans le quartier de Gerland. Cela témoigne de l'importance accordée aux compétences choisies comme intégrant le « siège » de la Métropole – l'insertion intégrée à l'économique en faisant partie –, et celles, en revanche qui étaient isolées dans d'autres quartiers. Mais c'est surtout au sein même de la direction de l'insertion et de l'emploi que mon

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² Je n'ai pas réussi à obtenir un chiffre consolidé de ces départs. Les agent·es de l'ex-Département me confiaient lors de mon stage de mon master que seule une poignée d'entre eux avaient choisi de rester au département. La plupart d'entre elles et eux avaient opté pour l'intégration à la métropole.

immersion en stage m'a montrée que les agent·es de l'ex-département, inclus·es dans le service « parcours d'insertion et accès au droit », ne travaillaient presque pas et ne rencontraient quasiment jamais leurs collègues du service voisin intitulé « mobilisation des entreprises et accès à l'emploi ». Le sentiment de domination décrit par l'enquête ci-dessus semblait se rejouer entre ces deux services qui ne partageaient aucune mission.

Du point de vue des réorganisations bureaucratiques et institutionnelles, les collectivités parisiennes et grand lyonnaises entérinent à des degrés différents leur tournant en faveur de l'activation de leurs politiques sociales depuis 2016 environ. L'affirmation dans les programmes politiques quinquennaux d'objectifs de retour à l'emploi comme seule solution quasiment envisageable pour les personnes éloignées de l'emploi – et non plus seulement les allocataires du RSA – propose donc un cadrage normatif des actions à mener pour y arriver. C'est notamment par des réagencements institutionnels de type fusions que l'emploi vient s'accoler à l'insertion, tant dans les dénominations que et dans les parcours d'insertion. Le champ du social dans toutes ses dimensions (agent·es du Département passé·es à la Métropole à Lyon ou dénomination des allocataires du RSA en « Parisien·nes ») est alors disqualifié par la domination de (l'enjeu du retour à) l'emploi. Ces logiques d'extraction du social vers l'emploi sont profondément politiques dans la mesure où elles consistent en un parti-pris des collectivités territoriales en faveur des politiques d'emploi, validant ainsi le principe selon lequel personne ne serait inemployable. Toutefois, dans la Métropole de Lyon, cette dynamique est légèrement plus avancée, du fait même du cumul au sein de la nouvelle collectivité, des compétences développement économique et insertion. Les dynamiques d'intersectorisation illustrées dans la dimension de leur organisation institutionnelle semblent donc ici bien être le fruit de rapports de force professionnels mais surtout politiques¹. Les deux collectivités pourtant de gauche mettent en œuvre ces orientations leur permettant de se rapprocher du secteur économique pour positionner leurs demandeur·euses d'emploi, nouveau qualificatif employé pour désigner les anciens bénéficiaires de l'action sociale.

1.2.2 Définir une nouvelle cible : les demandeur·euses d'emploi

Plus qu'une énième procédure de transversalisation de l'action publique à visée réformatrice, le franchissement des frontières de l'insertion par celles des acteur·rices de

¹ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques », *op. cit.*

l'emploi recouvrent un cadrage normatif et une vision spécifique du problème public générique suivant : la pauvreté. Le rôle de chef de file de l'action sociale dévolu aux départements en 2003 entendait leur confier la prise en charge de toute forme d'exclusion non indemnisée et non soutenue par le service public de l'emploi¹. Dans ces conditions de reconfigurations juridiques et des compétences, de quoi les collectivités à statut particulier que sont la Métropole de Lyon et la Ville de Paris sont-elles les cheffes de file ? Les évolutions déjà mentionnées en matière d'organisation institutionnelle amorcent la réflexion qui suit sur la manière de concevoir les problématiques du non-emploi d'une partie de la population sur les territoires parisiens et lyonnais.

Pourtant, si le décroisement entre l'insertion et l'emploi semble logiquement conduire à ne plus envisager uniquement le problème de l'exclusion comme séparé de celui du chômage et de l'emploi, cela pourrait paraître au premier abord contraire à cette distinction historique ayant conduit à ce que les collectivités prennent en charge les exclus. Je fais l'hypothèse ici que les modalités d'intersectorisation entre le social et l'emploi illustrent des cadrages politiques et normatifs qui miment les opérations de catégorisations nationales. Elles introduisent ainsi une segmentation nouvelle au sein même de ces collectivités à statut particulier, entre les services sociaux hérités du département, qui prennent en charge les « inemployables », et les services se présentant comme transversaux, à destination des publics demandeur·euses d'emploi en général. Les raisons avancées pourraient être de deux natures. D'abord, l'impératif de modernité et d'innovation auxquelles sont soumises les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur action publique de sorte à créer de la valeur² et s'inscrire dans la compétition internationale³ les pousse à répondre à des enjeux de recrutement afin d'apparaître comme des bassins d'emploi forts. Ensuite, le fait de mettre des moyens importants sur le rapprochement avec les entreprises des territoires est censé permettre une diminution efficace du nombre d'allocataires du RSA de sorte à afficher des indicateurs de pauvreté relativement faibles.

À Lyon, le premier PMIE voté par la Métropole en fin d'année 2015 est très enclin à faire de l'hybridation des compétences des deux anciennes institutions le principal atout et levier de la réduction du nombre de demandeur·euses d'emploi, mais aussi du nombre

¹ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de "l'acte II de la décentralisation" », *op. cit.*

² Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Herodote*, 2014, n° 154, n° 3, p. 191-209.

³ Fabrice BARDET et Aisling HEALY, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *op. cit.*

d'emplois vacants. On retrouve donc dans ce PMIE le « sillon ouvert par l'action économique »¹ et l'affirmation de la domination de la communauté urbaine sur l'action publique métropolitaine. Cette domination s'incarne dans les pratiques des acteur·rices administratif·ves, tandis que les acteur·rices économiques ont été peu associé·es à la construction du PMIE. Les questions de la qualité du travail demeurent tout autant invisibilisées de l'agenda communautaire, qui se focalise essentiellement sur les besoins des entreprises. Ce sont plutôt les enjeux de la gestion administrative et technique, puis la réduction des 38 000 allocataires du RSA qui va occuper dans un premier temps la Métropole de Lyon².

Cette réduction est donc censée être permise par la mise en place de la politique d'« offre de service » à destination des employeur·euses locaux pour leur permettre d'embaucher des demandeur·euses d'emploi ou des « publics éloignés de l'emploi ». Cette extension du public ciblé, *via* la politique d'insertion par l'emploi, qui n'est dès lors plus uniquement réservée aux seul·es allocataires du RSA, peut s'entendre de deux manières. D'abord, comme le moyen d'un consensus politique entre les deux anciennes institutions, permettant aux cadres du Département de « vendre » leur stock de allocataires du RSA aux agent·es du Grand Lyon comme étant de la main d'œuvre, puisque cet échelon ne dispose pas légalement de la compétence emploi, mais uniquement de la compétence développement économique. Cette nouvelle cible est ensuite une manière de traduire ou d'adapter logiquement le vocabulaire de l'ancienne direction départementale, dorénavant dominée par les services du développement économique. Un cadre de la Métropole de Lyon m'explique alors les ressorts et enjeux de la conception d'un nouveau public cible métropolitain :

« L'intérêt pour la Métropole aussi, c'est de s'intéresser aux allocataires du RSA, mais aussi aux demandeurs d'emploi. Ce qui n'était pas du tout la posture du Département à l'époque, et pas tout à fait la posture de la Métropole au début non plus. Le fait de prendre le FSE, que la MMIE a tiré. La Charte des 1000 à la base a tiré complètement ce fil là en disant qu'à un moment donné des entreprises, ça ne servait pas à recruter que des allocataires du RSA, mais bien à recruter des personnes en insertion. Mais on n'allait pas dire, lui il a pas certains droits, lui il est demandeur d'emploi, t'as pas le droit quoi. Ce n'est pas tout à fait comme ça. »³

¹ Guillaume GOURGUES, *Les métropoles comme enjeu syndical. Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique*, op. cit.

² *Ibid.*

³ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

L'évolution bureaucratique liée à la création de la MMIE à Lyon, mentionnée précédemment, s'inscrit aussi pleinement dans cette stratégie d'élargissement et de modernisation de l'action publique d'insertion de la Métropole. En effet, en reprenant de façon centralisée la gestion des PLIE, l'échelon métropolitain fait un coup politique double : il retire des mains des élu·es locaux·ales la gestion de ces fonds européens et assoit donc sa domination sur une partie des communes de l'Est lyonnais, et il tente de concurrencer l'État pour qui le FSE constituait une « vitrine ». En distribuant elle-même les fonds de manière centralisée, la Métropole devient l'interlocutrice principale des opérateur·rices locaux·ales, qui avaient alors l'habitude jusque-là de traiter avec les seules communes et l'organe qui gérât le PLIE de leurs territoires. Pour ce même cadre, les fonds du FSE sont désormais associés à l'échelon métropolitain bien plus qu'à l'État dans la tête des opérateur·rices.

Une des conséquences de cet élargissement a été le besoin de coordination avec les autres acteur·rices des territoires de la métropole pour éviter, par exemple, la mise en place d'évènements ou la proposition d'actions qui seraient trop similaires, notamment avec Pôle emploi. Une équipe de coordinateurs emploi insertion a donc été recrutée, dont une partie d'entre elles et eux étaient des ex-salarié·es des anciens PLIE. En parlant des missions de ces nouveaux coordinateur·rices, le responsable de ceux et celles-ci m'affirme :

« Je parle beaucoup de la Métropole mais c'est pas seulement la Métropole parce qu'ils travaillent pas uniquement pour les bénéficiaires du RSA mais pour toutes les personnes en insertion du territoire donc ils travaillent aussi avec les programmations Pôle emploi. »¹

Pourtant, ces dynamiques d'extension politique métropolitaine ne semblent pas avoir été du goût de l'État lui-même : « *l'État nous voyait d'un très mauvais œil qu'on vienne s'intéresser aux demandeurs d'emploi de longue durée [DELD], qu'on vienne s'intéresser à l'entreprise, qu'on aille sur des champs beaucoup plus larges* »². Sans avoir eu plus d'éléments lors de cet entretien sur les réponses potentielles de l'État quant à cette extension et l'ajustement de la Métropole, on peut supposer *a minima* que sur les territoires des accords ont pu être conclus implicitement avec les agences Pôle emploi pour mettre en place des actions coordonnées. Quoi qu'il en soit, j'ai pu ressentir lors de plusieurs entretiens avec des *street-level bureaucrats*³, que l'élargissement de la cible à toutes les demandeur·euses d'emploi par la Métropole et son bras armé la MMIE a donné lieu à un décalage de pratiques pour ces

¹ Entretien avec un cadre de la MMIE, responsable des coordinateurs emploi insertion, le 18 février 2021.

² Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

³ Référent·es de parcours RSA associatif·ves ou travailleur·euses sociaux·ales métropolitain·es.

acteur·rices de terrain, qui ne mobilisent alors que très peu les différents outils, événements et autres actions que la MMIE met en œuvre. Cette dissonance est résumée et imagée en ces termes lors d'un échange informel par un chargé de mission de la DIE :

« L'insertion et la MMIE, c'est comme le boulanger qui a une belle vitrine, il t'appâte avec de beaux Saint-Honoré, de beaux Paris-Brest, et puis quand tu as acheté, il te dit que pour 1€ de plus, tu peux avoir trois croissants de la veille. »¹

Si on prend au sérieux cette métaphore employée par un agent de la DIE, il faut noter la dimension non attractive du public RSA, contrairement à la cible visée par les opérations de la MMIE que sont les demandeur·euses d'emploi en général. Cette métaphore permet donc de mettre l'accent, selon cet agent, non seulement sur la dimension marchande de la politique menée par la MMIE – qui vend des marchandises – mais aussi sur la hiérarchie des biens vendus. Certains d'entre eux seraient plus enviables que d'autres, et les produits les moins intéressants seraient en quelque sorte bradés, vendus moins chers, parce que moins efficaces. Au-delà de la dimension assez violente des mots employés, cette comparaison renseigne tout de même sur la difficulté d'alignement du public ciblé par la politique mise en place par la MMIE, par rapport au public réellement détenu par la Métropole que sont les allocataires du RSA.

Du côté parisien aussi, des dynamiques similaires se retrouvent. La principale différence se situe évidemment dans le type de compétences ayant été rapprochées officiellement lors de la fusion du 1^{er} janvier 2019. En effet, alors que le Conseil de Paris constituait déjà une seule et unique entité mais statuait soit en formation municipale, soit en formation départementale, la dernière évolution institutionnelle n'a fait qu'officialiser cet héritage dérogatoire parisien. Contrairement à la métropole lyonnaise, les compétences en matière de développement économique restent majoritairement aux mains de la région Ile-de-France. Bien que la Ville de Paris conserve une Direction de l'attractivité économique dans son organigramme (DAE)², aux missions spécifiquement municipales : la gestion des aides aux entreprises et aux commerces, à l'innovation, à l'enseignement supérieur et la vie étudiante, ou encore la gestion des kiosques et attractions. Elle comporte aussi un bureau dédié à la formation professionnelle, un bureau pour les économies solidaires et circulaires (dans lequel est inscrit le pôle IAE) et un bureau axé sur le soutien à l'emploi.

¹ Chargé de mission insertion, DIE, mars 2021, échanges informels.

² Voir organigramme de la DAE en annexe n°4.

C'est ainsi que la Ville de Paris, présentée par les cadres de la DAE elle-même comme étant volontariste en matière d'emploi, a envisagé son document stratégique en matière d'insertion, le PPIE, comme « un plan qui s'adresse à toutes les Parisien·nes qui rencontrent des difficultés pour accéder à une activité professionnelle, à une formation du fait de leur situation sociale, familiale, de santé, de qualification... Le PPIE s'adresse ainsi aux allocataires des minimas sociaux (RSA, ASS, AAH) mais également à tous les publics fragilisés de leur situation »¹. La cible de la politique parisienne semble donc clairement énoncée et définie. Le PPIE précédent, celui de 2016, posait déjà les jalons de cette approche en affirmant que « la logique statutaire »² – comprendre : liée à un droit tel que le RSA ou l'AAH – n'était plus celle qui prévalait.

Du côté des acteurs de terrain, cette dimension d'ouverture, et donc d'extension de la politique parisienne d'insertion à l'injonction au retour à l'emploi semble être perçue de manière plutôt négative. Une partie des attributaires du marché public parisien pour l'accompagnement des allocataires du RSA³ saisit les enjeux cachés derrière les objectifs de retour à l'emploi (« sorties positives ») compris dans le marché lui-même, à l'image de cette responsable d'une association qui accompagne des allocataires du RSA en souffrance psychologique ou en situation d'addiction :

« Si vous voulez c'est vrai qu'il y a les échéances du cahier des charges, il y a ce qui nous a été demandé donc plus ou moins réaliste plus ou moins faisable, plus ou moins ancré dans une politique très, très lointaine, qui n'est pas la politique départementale, qui est la politique, sans limite et nationale, autour de la fusion de l'insertion. [...] Voilà on est vraiment pris, avec le RSA on est pris dans une, comment dire, dans une idéologie vis-à-vis de l'emploi je vois bien de quoi elle est faite, j'ai toute connaissance de l'emploi, de ce que ça vaut les êtres humains, tout ça qui est une espèce de déclinaison de 'le travail c'est la santé'. »⁴

On perçoit ici la critique qui peut émaner de ces orientations politiques des collectivités territoriales. Mais au-delà de ces résistances potentielles d'acteur·rices de terrain, c'est bien la vision elle-même de la conception du problème public qui est dénoncée en creux dans ce type de discours. Les *street-level bureaucrats* du social, attachés à des valeurs de proximité et d'accompagnement de long terme des publics, n'envisagent pas l'emploi comme seule voie

¹ PPIE 2021-2026.

² *Ibid.*

³ Voir encadré n°1 dans la sous-section suivante. Le marché d'accompagnement parisien concerne 9% du total des bénéficiaires du RSA dans la capitale.

⁴ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, 19 novembre 2021.

d'insertion possible. Ils et elles partagent souvent l'idée que certains segments de publics ne peuvent accéder à l'emploi et doivent être pris en charge par les organisations de l'action sociale. C'est le cas de cette responsable associative qui exerce au sein de sa structure depuis une trentaine d'années, et dont les spécificités d'accompagnement sont centrées sur la dimension psychologique et la résolution des problèmes d'addiction.

Par ailleurs, d'autres documents internes de la Dases montrent clairement l'orientation prise par la Ville de Paris pour la gestion de ses flux de allocataires du RSA. Dans le marché public de 2020 à destination des opérateur·rices qui accompagnent environ 10% du total des allocataires parisiens¹, on trouve un document de présentation du « dispositif RSA », qui, d'emblée, est introduit comme associant « principalement deux directions de la Ville : la Dases et la Direction de l'attractivité économique (DAE) ». Celle-ci « met en place des actions dédiées à un public plus large que les seul·es allocataires du RSA, mais auxquelles ceux-ci ont accès, notamment les formations du Programme Paris Formation pour l'Emploi (PPFE). Elle apporte son soutien financier à des structures accompagnant les créateurs d'entreprises, et favorise le recrutement d'allocataires parisiens du RSA dans les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) [...] Elle organise également des sessions de recrutement auxquels peuvent participer les bénéficiaires du RSA »². Le travail conjoint entre les deux directions semble pourtant plus formalisé dans ces documents stratégiques que dans de la transversalité quotidienne entre les agent·es. Une cadre de la DAE évoque en entretien avoir essayé à de nombreuses reprises d'entrer en contact et de tisser des partenariats forts avec les EPI³, mais avoir abandonné depuis quelques temps car les professionnel·les de ces guichets ne lui « envoyaient personne »⁴. De son propre aveu, la coopération est absente entre les directions au sujet des allocataires du RSA, de sorte que très peu d'allocataires sont « placé·es » sur les actions que la DAE mène⁵. D'autres publics prioritaires seront mobilisés par cette direction : les jeunes en rupture ou sans qualification, les jeunes issus de QPV, ou encore les publics embauchés dans l'IAE. Une première limite à l'injonction forcée au retour à l'emploi et à la transversalité des pratiques des *street-level bureaucrats* se fait donc sentir à ce niveau.

¹ Cf. sous-partie suivante pour les modalités d'orientation des publics dans la Mairie de Paris.

² Document interne de la Dases, marché public d'accompagnement des bénéficiaires du RSA 2020.

³ Qui sont en quelque sorte les « gares de triage » des bénéficiaires parisiens du RSA.

⁴ Entretien avec une responsable « des partenariats grands comptes » du Bureau des Partenariats Entreprises de la DAE, Ville de Paris, le 24 mars 2023.

⁵ Dans sa thèse, Luc Sigalo Santos observe des dynamiques similaires dans le traitement des artistes indemnisé·es par Pôle emploi spectacle ou allocataires du RSA. Voir : LUC SIGALO SANTOS, *L'administration des vocations, ou la spécialisation d'une action publique généraliste. : enquête sur le traitement du chômage artistique en France*. Thèse en science politique, EHESS, 2016.

La conception parisienne de la politique d'insertion comme un vivier de demandeur·euses d'emploi potentiel auxquels il faut proposer des solutions professionnelles peut donc être résumée par les premiers mots de la maire de Paris dans l'édito qu'elle écrit en introduction du PPIE de 2016 : « Investir dans la formation et l'insertion professionnelle est essentiel pour permettre aux Parisiennes et aux Parisiens d'accéder à l'emploi, quelques soient les parcours de vie et les difficultés rencontrées ». L'élargissement de l'insertion à l'emploi et donc la problématique du chômage d'une part, qui passe par l'élargissement de la cible de la politique parisienne d'insertion par l'emploi d'autre part, participe donc d'un cadrage renouvelé de l'action publique.

De fait, une politique d'insertion ciblée non plus sur les seul·es allocataires du RSA mais élargie à tou·tes les parisien·nes ou grand lyonnais·es éloigné·es de l'emploi introduit donc un cadrage normatif de l'action publique. Initialement destiné à lutter contre la pauvreté ou l'exclusion, le RMI puis le RSA¹ sont envisagés dorénavant par les collectivités étudiées comme une politique de l'emploi et du marché du travail², ce qui traduit la conception nouvelle qu'elles ont des allocataires ou destinataires de ces minima sociaux : de la main d'œuvre pour les entreprises. Une seconde conséquence est la quasi-négation des parcours sociaux, dont les programmes politiques d'insertion des collectivités ne parlent presque pas. La troisième dimension de l'intersectorisation permet, à ce titre, d'éclairer plus finement les permanences en matière d'administration des pauvres.

1.2.3 Sélection des acteur·rices légitimes et disqualification des intérêts sociaux

La dernière dimension de l'intersectorisation qu'il reste à analyser est celle, et non des moindres, des groupes professionnels et de leurs « concurrences pour la définition et le contrôle des politiques publiques »³. Les processus d'extraction du secteur de l'insertion pour aller vers celui de l'emploi passent notamment par un remaniement partiel des acteur·rices quotidien·nes traditionnel·les qu'on peut regrouper sous le concept de *street-level bureaucrats*, au regard de

¹ Le Plan parisien de lutte contre l'exclusion 2022-2026 ne fera d'ailleurs pas plus référence au RSA que le PPIE : ce document stratégique de plus de soixante-dix pages comporte seulement deux fois l'occurrence du sigle RSA.

² Léa LIMA et Carole TUCHSZIRER, « 3. Les politiques du marché du travail », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 45-58.

³ Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2019, p. 594-600.

leur contact de guichet avec les allocataires du RSA. Il s'agit de longue date des travailleur·euses sociaux·ales, mais aussi de manière plus récente de divers conseiller·ères en insertion professionnelle à l'identité professionnelle floue. Ces dynamiques sont accentuées par les reconfigurations institutionnelles des deux territoires étudiés.

Les groupes professionnels et leurs pratiques d'accompagnement des allocataires du RSA découlent inévitablement de processus de catégorisations de ceux-ci dans des « parcours » à l'injonction d'autonomie¹ et d'*empowerment*. Afin de cibler le ou la meilleur·e professionnel·le pour accompagner la personne le plus rapidement vers une sortie du RSA, les cadres intermédiaires des collectivités mettent en pratique des représentations associant la présence d'un ou plusieurs freins à l'emploi comme empêchant plus ou moins le retour potentiel vers le travail. L'orientation des allocataires dans des modalités d'accompagnement dépend donc de cette appréciation² (cf encadré n°1, *infra*).

Encadré n°1 – L'orientation des allocataires du RSA, un processus bien (algo)rythmé

À Lyon, l'accompagnement des allocataires du RSA est considéré comme « primordial pour la bonne réussite de leurs parcours d'insertion. Il doit mobiliser le bénéficiaire vers l'activité, accroître son employabilité et faciliter son accès à l'emploi »³. Le coût total pour la Métropole des parcours d'accompagnement des allocataires du RSA en 2019 était de 11,3 milliards d'euros. L'orientation des primo-allocataires du RSA passe par une première étape informatisée. En effet, un algorithme prédétermine en fonction des données disponibles au jour de la demande de RSA si la personne pourra être accompagnée ou non par Pôle emploi, notamment si elle y est déjà inscrite. Ce sont ensuite les cadres territoriaux des onze sous-territoires métropolitains (carte des CLI en annexe n°1) qui, à l'occasion des instances d'orientation, analysent une fois par mois les autres dossiers, c'est-à-dire ceux pour lesquels des freins à l'emploi ont été repérés et nécessitent un arbitrage par un·e professionnel·le. L'observation d'une de ces instances en septembre 2021 m'a permis de constater les marges de manœuvre de ces cadres. Ils proposent en fonction du peu d'information disponible au moment de l'instance, d'orienter les personnes dans des parcours. C'est par rapport à leurs freins à l'emploi que les allocataires sont jugé·es : leurs difficultés de santé et leur accès aux soins, leur

¹ Nicolas DUVOUX, « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, n° 4, p. 182-192.

² Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 53-65.

³ Document interne sur le diagnostic des parcours d'insertion dans la Métropole de Lyon, DIE.

maitrise de la langue, la formulation lors du diagnostic initial d'un projet professionnel clair et suffisamment réalisable, leurs difficultés financières, l'accès à un logement pérenne ou encore leurs difficultés familiales (gardes d'enfants ou enfants à charge notamment). Quand un cumul de difficultés apparaît, les cadres proposent aisément un accompagnement social des allocataires, considérant que l'accès à l'activité est trop éloigné en l'état. Quand un projet professionnel semble être possible malgré des difficultés sociales, c'est sur un parcours socioprofessionnel que les allocataires seront orienté·es, en fonction des places disponibles dans les associations qui s'en chargent. L'accompagnement par Pôle emploi peut enfin être décidé, si celui-ci n'a pas été détecté par l'algorithme ou si la personne s'est inscrite au RSA par une autre voie que numérique. Des dispositifs supplémentaires tels que l'accompagnement global peuvent être enfin proposés par les cadres territoriaux lorsque des « bons profils »¹ apparaissent : il s'agit de parcours renforcés et réservés à des allocataires volontaires et disponibles pour une régularité de l'accompagnement plus soutenu. La répartition grand lyonnaise des allocataires du RSA en 2021 en fonction des parcours est la suivante :

- Parcours social : environ 23% des allocataires du RSA dont les ¾ sont accompagné·es par les services de la Métropole et le quart restant par les CCAS hors Lyon.

- Parcours professionnel : environ la moitié des allocataires du RSA (49% dont 9% en accompagnement global).

- Parcours socioprofessionnel : environ 28% des allocataires du RSA.

Une réforme de l'orientation a eu lieu en 2020-2021 sur la Métropole de Lyon : celle-ci visait à rendre les allocataires du RSA « acteurs » de leurs parcours en les conviant à des temps d'informations collectives pour que ceux et celles-ci puissent formuler des vœux de parcours ou de structures d'accompagnement. Le chapitre 5 revient plus amplement sur cette réforme.

À Paris, l'orientation des allocataires du RSA est à peu près similaire, mais la répartition en fonction des parcours est différente du fait de l'héritage politique de Bertrand Delanoë qui avait souhaité internaliser la plupart des accompagnements dans les services sociaux parisiens. Les chargé·es d'instruction des EPI reçoivent donc tou·tes les demandeur·euses du RSA, une fois la validation du droit obtenue par la CAF, pour préconiser le type d'accompagnement opportun. Sur les mêmes critères que les cadres lyonnais·es, les chargé·es d'instruction vont préconiser des accompagnements par les structures du CAVSP lors du cumul de freins à l'emploi ou lors d'un suivi déjà réalisé par ces mêmes services sociaux. L'autonomie des personnes allocataires

¹ Observation d'une instance d'orientation, septembre 2021.

du RSA sera quant à elle le signe d'un accompagnement par Pôle emploi. Enfin, les EPI se chargent d'accompagner toutes les personnes qui ne rentrent dans aucun des deux cas ci-dessus : les personnes ayant des difficultés sociales n'empêchant pas le retour à l'activité ou les personnes ayant fait leurs demandes de RSA en ligne et dont le type d'accompagnement est attribué « par défaut » aux EPI. Ces structures embauchent autant des travailleur·euses sociaux·ales que des conseiller·ères en insertion professionnelle.

La répartition en juillet 2021 pour Paris est la suivante :

- Parcours professionnel : environ 24% des allocataires du RSA.
- Parcours social : environ 37% des allocataires du RSA. Cette donnée se décompose ainsi : 26% des allocataires accompagné·es dans les services sociaux de proximité (SSP) du CASVP et 11% accompagné·es dans les permanences sociales d'accueil (PSA) du CASVP pour les seul·es allocataires du RSA sans-abri.
- Parcours socioprofessionnel en établissements parisiens pour l'insertion (EPI) : 28%.
- Parcours socioprofessionnel en associations attributaires du marché public : environ 9%.

Le secteur de l'insertion était donc traditionnellement rattaché administrativement aux services sociaux des départements et le groupe professionnel majoritairement chargé de l'accompagnement des allocataires du RSA était les travailleur·euses sociaux·ales. Les routines professionnelles de ce groupe sont marquées par l'aide et l'apport de solutions financières principalement aux demandeur·euses que ces *street-level bureaucrats* rencontrent quotidiennement dans leurs bureaux¹. La caractéristique souvent commune aux actrices rencontrées, au-delà de leur genre², est leur formation d'assistante sociale, de laquelle découle une forme de conception de leur métier visant à une prise en charge des difficultés sociales comme étape première et inconditionnelle avant de penser le retour à l'emploi.

À Paris, les travailleuses sociales rencontrées, qui exercent leurs fonctions au sein des services sociaux de la mairie de Paris (CASVP), décrivent ainsi le métier de référent·e RSA et les problématiques que ce public peut rencontrer :

¹ Jacques ION, « Mise en œuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux », *Sociétés Contemporaines*, 1992, vol. 9, n° 1, p. 77-86.

² Lilian LAHIEYTE, « Une allocation au conditionnel. Distribution et perception du revenu de solidarité active à l'intersection des rapports sociaux », *Revue française des affaires sociales*, 2020, n° 2, p. 227-244.

« Mais, le CASVP, enfin, le SSP, reçoit et suit dans le cas d'un accompagnement global. [...] C'est-à-dire s'occuper de tout, [...] ou en tout cas, accompagner la personne dans toutes ses problématiques. Qui sont, bien sûr, multiples. Qui ne sont pas que, il faut que je reprenne un emploi. Il y a tout ce qui est périphérique. [...] Donc, c'est tous les gens qui sont dits éloignés de l'emploi. Donc, vous allez avoir des gens qui vont être mettables sur le marché du travail mais il faut plus d'un an et demi. Vous allez avoir des gens qui vont rencontrer des problèmes de santé. Vous allez avoir des gens qui ne savent pas lire, ne savent pas écrire, ne connaissent pas le français. Vous allez avoir des gens avec des problèmes familiaux, des problèmes psy, des problèmes de logement, des problèmes d'errance, des problèmes financiers. Et tous ces problèmes connexes-là les gênent tellement que du côté emploi, il n'y a plus. [...] Sachant que le RSA c'est quand même le bout du bout. »¹

Il faut peut-être rappeler la spécificité des services sociaux de proximité du CASVP avant d'en analyser les pratiques professionnelles : les travailleur·euses sociaux·ales de ces SSP travaillent en « polyvalence de secteurs », c'est-à-dire qu'ils et elles accueillent de manière indéterminée et inconditionnelle toute personne ayant pris un rendez-vous. Ils et elles ne sont pas directement dédiés·es à des problématiques particulières (logement, problèmes de surendettement, ASE, etc.). Des travailleur·euses sociaux·ales référent·es sur ces secteurs spécifiques sont toutefois désigné·es dans les équipes pour approfondir certaines connaissances. Cet accueil en polyvalence, caractéristique de l'organisation de la plupart des services sociaux municipaux, induit une organisation en silo ou en secteurs, au sein du champ du social, dont l'emploi a historiquement été exclu, car il relevait initialement de la compétence du service public de l'emploi. Cette organisation héritée de l'institutionnalisation du secteur social au cours des années 1960 a introduit une segmentation du traitement des allocataires du RMI-RSA. D'un côté les allocataires les plus éloigné·es de l'emploi qui dépendent de ces services sociaux territorialisés, et de l'autre côté celles et ceux qui peuvent être plutôt autonomes et se rapprocher du service public de l'emploi.

La division des tâches bureaucratiques selon les catégorisations de publics au sein de la mairie de Paris semble bien intégrée par les professionnels. D'autres cadres intermédiaires, exerçant dans les services du CASVP dédiés aux personnes sans domiciles fixes² partagent aussi ce point de vue d'un parcours en étapes, dont la première doit être la résolution des « freins périphériques à l'emploi ». La réputation des services sociaux de polyvalence est alors claire :

¹ Entretien avec une assistante sociale du SSP, référente RSA de son service, de formation assistante sociale, en poste depuis une vingtaine d'années à la mairie de Paris dont la moitié sur une service Aide Sociale à l'Enfance (ASE), le 15 octobre 2021.

² Permanences Sociales d'Accueil (PSA). La Ville de Paris en compte trois.

il s'agit d'« *accueils sociaux, en premier lieu, pas que d'accueils emploi* »¹. On retrouve cette distinction propre au travail social dans la conception même de leurs métiers et pratiques professionnelles à Lyon chez les chef·fes de services social rencontré·es. Toutes deux assistantes sociales de formation, ces cadres intermédiaires de deux territoires aux caractéristiques sociales différentes font état de routines professionnelles liées à l'accès aux droits avant tout, pour les personnes accompagnées dans les services métropolitains en parcours sociaux :

« Oui alors, moi je vais vous dire le fond de ma pensée, pourquoi il y a beaucoup de [allocataires du RSA en] socio professionnel, après c'est peut-être ma pratique à moi, mais dès que je pense qu'il y a quelque chose qu'on peut tenter, [...] je peux pas me dire en fait il faut qu'on les enferme dans le social tout de suite. Si on doit maintenir la dynamique d'insertion, si on bloque dans le social, sincèrement c'est ... ça reste un dispositif de précarité, il ne faut pas l'oublier, mais c'est complètement enfermant pour moi. De fait il y a de telles problématiques de santé, familiales, psychiquement ou physiquement, ils ne sont pas en capacité de se mobiliser sur autre chose. Mais quand y a des problématiques sociales qui peuvent être travaillées en parallèle, la question du logement parfois ça n'empêche pas de travailler l'emploi. »²

Des raisons structurelles comme le manque de moyens humains et les conditions de la gestion quantitative des allocataires apparaissent comme des raisons évidentes de l'efficacité limitée des parcours sociaux que cette cadre met pourtant en œuvre quotidiennement. On perçoit néanmoins des pratiques professionnelles découlant du travail social et aboutissant à cette segmentation des parcours sur le *continuum* de l'employabilité des allocataires du RSA. La formation des travailleur·euses sociaux·ales sur les secteurs classiques de l'action sociale dessinent donc un périmètre d'intervention qui est loin de celui de l'emploi et qui justifie pour les cadres de n'orienter en parcours social que les allocataires qui seraient vraiment les plus en difficulté. Cette dynamique est doublée du manque de compétences professionnelles des assistant·es sociaux·ales sur le sujet de l'emploi, qui confirme cette répartition des publics selon leurs « freins ». C'est ce qu'affirme cette seconde cheffe de service social d'une Maison de la Métropole : « *les travailleurs sociaux en tant que tels, ne travaillent pas la question de*

¹ Entretien avec une cheffe de service d'une PSA parisienne, éducatrice spécialisée de formation, diplômée du CAFERUIS, le 11 mai 2022. Cet extrait fait référence à un groupe de travail auquel mon enquêtée et moi-même avons toutes les deux assisté le matin-même.

² Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation, ayant passé son diplôme de conseillère socio-éducative, le 8 juillet 2021.

l'insertion professionnelle [car] elles n'ont pas le temps, ça demande une connaissance diverse »¹.

Mais l'apparition d'acteur·rices aux profils moins traditionnels et aux pratiques professionnelles différentes vient favoriser le rapprochement entre insertion et emploi que les collectivités territoriales elles-mêmes cherchent à réaliser au travers des choix de leurs opérateurs notamment. Si à Paris, la part d'allocataires du RSA accompagné·es par des associations dans le cadre du marché public est faible (9%), les pratiques qu'elles mettent en œuvre relèvent de ce décroisement souhaité entre les services sociaux et les objectifs de retour à l'emploi :

« Et donc, chez nous, chacun est référent, c'est-à-dire est capable à la fois d'accompagner le volet social et professionnel. Tous nos référents, les travailleurs sociaux, [...] sont formés à l'insertion professionnelle. Et les personnes qui, donc, sont issues plutôt du... dont le cœur de métier est plutôt l'insertion professionnelle vont être formées aussi à tout ce qui relève du social. Ils sont capables de faire une demande d'aide financière, de faire une évaluation sociale, etc. Les deux seuls cas de figure où, évidemment, voilà, où se présente sur une file active d'un conseiller en insertion professionnelle, une difficulté de type expulsion locative ou protection de l'enfance, là, évidemment, voilà, c'est un travailleur social qui va prendre le volet sur le dossier. »²

Cette spécificité associative ne ressemble en effet pas aux profils des travailleur·euses sociaux·ales municipaux·ales de Paris, qui ne sont pas formé·es à l'insertion professionnelle dans le cadre de leurs missions en polyvalence de secteurs notamment. À l'inverse, les conseiller·ères en insertion professionnelle ne sont pas familier·ères des demandes d'aides sociales ou financières. Ce décroisement, opéré en pratique mais à petite échelle, est présenté par cette responsable de service associatif comme un véritable apport, mais il faut rappeler que le marché public parisien d'accompagnement des allocataires du RSA ne représente que 9% du total des allocataires. Divisé en trois « lots », ce marché comporte seulement un des trois lots sur l'accompagnement vers l'emploi durable, les deux autres étant ciblés sur les publics ayant des problématiques psychologiques ou d'addiction, ou sur les publics sans domicile stable ou désocialisés³. L'accompagnement en associations opérant des

¹ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation ayant exercé vingt ans en centre social avant de reprendre un master en développement local, le 11 mai 2021.

² Entretien avec une responsable de service insertion d'une association parisienne attributaire du marché public d'accompagnement des bénéficiaires du RSA spécialisée sur « l'accompagnement vers l'emploi durable d'allocataires éloignés du monde du travail », le 24 novembre 2021.

³ Marché public de 2018 à 2023.

binômes entres travailleur·euses sociaux·ales et conseiller·ères en insertion professionnelle constitue donc une très faible part des accompagnements.

Au sein des services de la mairie de Paris, le rapprochement entre l'insertion et l'emploi se fait uniquement par un dispositif financé par le FSE : l'accompagnement global. En effet, certains EPI parisiens accueillent dans leurs locaux les conseiller·ères de Pôle emploi qui sont dédié·es à ce dispositif particulier. Mais là encore, cela concerne des allocataires du RSA volontaires car les modalités d'inscription dans l'accompagnement global ne relèvent pas du droit commun, puisqu'il faut recueillir l'accord motivé de la personne. De plus, comme pour tous les financements européens¹, la logique de l'appel à projet conditionne les moyens humains sur les territoires à la réalisation d'objectifs d'une année à l'autre. Une responsable adjointe d'un EPI évoque alors la perte significative de deux conseillers de Pôle emploi au sein de ses locaux, ce qui lui semble préjudiciable car selon elle « *l'articulation de référents professionnels et référents sociaux [...] est une vraie plus-value* »².

Le rapprochement entre insertion et emploi semble donc être réalisé à une échelle très faible à la mairie de Paris, ne concernant que des parcours spécifiques pour des allocataires trié·es sur le volet, accompagné·es par des professionnel·les aux profils traditionnels mais agissant en binôme. Contrairement à Paris, dont une part plus faible qu'à Lyon du nombre d'allocataires du RSA est accompagné par des associations³, certaines associations de la métropole se revendiquent d'approches ou de méthodes qu'elles présentent comme innovantes :

« Parce que toute la philosophie qui soutient l'accompagnement du *job coaching*, c'est de se dire qu'on soutient le développement du pouvoir d'agir. On requestionne la place de la personne dans son parcours. Et on la rend le plus possible actrice de son parcours. Et lorsqu'on dit actrice, on met en place des artifices pour ça. C'est notamment déconstruire la relation duelle et déconstruire la relation sachant-non-sachant. Et le *job coach*, il n'est pas là pour conseiller. [...] On essaye d'outiller les personnes dans leurs recherches et de leur permettre de faire les choix qui les concernent. Et non pas de les orienter vers les choix qu'on considère les plus judicieux pour elles. Et donc, ne pas partir de ce que nous, on sait, mais de partir de ce qu'eux savent. Donc, c'est l'exploitation des compétences, l'identification des forces et le développement du pouvoir d'agir pour lequel on œuvre à chacun d'entre nous. Le *job coach*, il a une double casquette. Il a une casquette d'accompagnant et il a une casquette de relation entreprise. 70% de son temps est censé être passé en prospection active pour justement pouvoir permettre aux

¹ Éléonor BRETON, « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, vol. 105, n° 1, p. 213-232.

² Entretien avec une responsable adjointe d'EPI, titulaire d'une licence de droit puis diplômée de l'école d'assistante sociale, ayant passé son Caferuis, le 15 mars 2023.

³ Pour rappel, à Lyon, les associations accompagnent 28% du total des allocataires du RSA.

personnes de confronter leur projet professionnel avec la réalité. [...] Dans notre méthode d'accompagnement, on essaye de se dire que la personne qui vient nous voir avec une demande d'emploi, au bout d'un mois, elle aura rencontré au moins une entreprise. Que ce soit pour une enquête métier, une immersion, une visite d'entreprise, un entretien d'embauche. L'idée, c'est de pouvoir la mettre dans l'action tout de suite, en fait. »¹

Cette méthode du *job coaching*, peu répandue dans les services sociaux départementaux, vient directement rebattre les cartes des pratiques professionnelles traditionnelles. En effet, plus de la moitié du temps de travail du *coach* est potentiellement dédié à de la prospection directe en entreprise. On retrouve dans cet extrait des pratiques professionnelles proches de celles des chargé-es de relation entreprise du secteur marchand, dont le travail de prospection vise à faire correspondre les offres d'emploi avec la demande de travail. Ces méthodes de *coaching* professionnel dans l'insertion présagent pourtant que toutes les allocataires du RSA arrivent dans ces structures avec des projets ou des métiers précis en tête. Elles mettent donc sous silence les potentielles impossibilités à travailler, ce que le secteur social qualifie aisément de « freins périphériques à l'emploi ».

La mise en tension des pratiques professionnelles au croisement des secteurs de l'insertion et de l'emploi introduit donc la disqualification des parcours sociaux chez les cadres intermédiaires des administrations locales. Ces parcours se retrouvent largement dévalorisés dans l'écosystème de l'insertion, en proie à des difficultés structurelles et de recrutement². Les injonctions au retour rapide à l'emploi venant des programmes politiques départementaux modifient la structure même des différents parcours possibles. Les accompagnements sociaux se trouvent vidés de leurs substances et le groupe professionnel qui y est associé, les assistantes sociales, n'est pas considéré comme efficace car n'insérant pas suffisamment les allocataires du RSA dans l'activité ou dans une mise en mouvement quelle qu'elle soit. Mais il semblerait que les configurations locales soient propices à des différences d'intégration de ces injonctions à l'emploi. Du côté lyonnais, le rapprochement des compétences insertion et développement économique a servi d'argument à la construction métropolitaine et a permis le déploiement de moyens considérables de prospection à destination des entreprises. Quand, du côté parisien,

¹ Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle, titulaire d'une licence de médiation culturelle, et sa responsable, titulaire d'un master en littérature ayant passé le diplôme de conseiller en insertion professionnelle à la suite d'une reconversion, le 27 avril 2021. Elles sont toutes les deux salariées d'une importante association lyonnaise d'urgence sociale.

² URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/une-etude-quantifie-les-difficultes-de-recrutement-dans-le-secteur-sanitaire-et-medicosocial> [consulté le 31 juillet 2023].

l'internalisation de nombreux parcours d'allocataires du RSA héritée des mandats politiques précédents, favorise plutôt le maintien de nombreux parcours à visée sociale.

L'intersectorisation butte ainsi, dans ses modalités concrètes et opérationnelles de mise en œuvre sur le terrain, sur la capacité des groupes professionnels à s'adapter à de nouvelles pratiques, ce qui atteste dans une certaine mesure de leur résistance. Elle s'incarne donc avant tout dans des mots d'ordre prônant une action publique transversale dans ses documents de programmation mais qui, au mieux, se traduisent dans des réorganisations institutionnelles¹. Loin d'être automatique ni mécaniquement appliquée par des acteur·rices de terrain aux pratiques professionnelles spécialisées, elle introduit tout de même un cadrage normatif du problème public qu'est la stagnation ou l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA comme constituant un vivier de main d'œuvre locale dont pourraient disposer les acteur·rices économiques.

Conclusion de la section 1

Cette première section a été l'occasion de revenir plus précisément sur les tensions qui jalonnent l'histoire longue de la prise en charge du social à l'échelle territoriale. Aujourd'hui acquise et ancrée, celle-ci a été le fruit de différentes réformes nationales qui ont contribué à faire advenir les départements en tant que « chef de file de l'action sociale »² en 2003. Avec cette décentralisation du RMI, une séquence politique d'affirmation des départements contre l'État s'est ouverte, au motif principal d'un alourdissement de leurs finances. Les réformes plus récentes des collectivités locales³ offrent alors un regard renouvelé sur le département-providence tel que théorisé par Robert Lafore au lendemain de la loi de 2003. La rhétorique de la fusion administrative au bénéfice d'une meilleure lisibilité territoriale⁴ a eu des conséquences sur la manière dont les politiques publiques ont pu être conduites sur les deux territoires étudiés.

¹ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques », *op. cit.*

² Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe et loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

⁴ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion », *op. cit.*

Dans un premier temps, la métropole lyonnaise s'est employée à séduire les responsables de l'ex-communauté urbaine dans le cadre de son premier programme métropolitain d'insertion. Elle a développé une action publique très orientée vers l'emploi des allocataires du RSA et dont l'efficacité sera garantie par le travail conjoint des directions administratives de l'insertion et du développement économique. Dans un second temps, la Ville de Paris apparaît moins volontariste sur l'insertion par l'emploi du fait même de la réforme territoriale : elle a fusionné le service municipal et départemental du CCAS parisien et l'ancienne direction départementale du social (Dases). La spécificité territoriale de la fusion administrative semble donc jouer un rôle non négligeable dans la conduite de l'action publique d'insertion, puisque nos deux territoires accentuent leurs politiques d'insertion par l'emploi. Les configurations locales issues des réformes engendrent des degrés d'intégration de l'insertion par l'emploi variables, qui ne semblent pas dépendre de la couleur politique, puisqu'il s'agit de collectivités socialistes dans les deux cas, qui mettent pourtant en œuvre une politique d'insertion visant au tout emploi.

Pour autant, l'étude plus précise des modalités opérationnelles et quotidiennes de la façon dont l'insertion a été extraite de l'action sociale montre une forte permanence des pratiques professionnelles. En repartant des trois dimensions constitutives du secteur¹ et des trois prismes proposés par les auteurs·rices qui prolongent les réflexions sur les franchissements de frontières sectorielles², on saisit bien la volonté politique d'extraire l'insertion du champ global de l'action sociale. Mais celle-ci se « limite » bien souvent à des programmations politiques d'une part et à la définition cognitive d'un nouveau public, plus large que les seuls allocataires du RSA et qui reflète la vision du « problème » de l'insertion : le stock d'allocataires est trop élevé alors que les employeur·euses peinent à recruter, il s'agit donc de faire de la politique d'insertion une politique d'emploi. Du côté des groupes professionnels, l'intégration d'une insertion par l'emploi comme unique solution d'intégration des allocataires fait défaut. Les travailleur·euses sociaux·ales endossent une vision spécifique de l'accompagnement liée à leurs métiers et à leurs formations, en faisant primer l'accès aux droits sociaux sur l'accès à l'emploi. Les parcours sociaux sont donc disqualifiés et les cadres métropolitain·es véhiculent des représentations qui favorisent les acteur·rices correspondant aux standards légitimes d'insertion par l'emploi, présentés comme plus modernes.

¹ Pierre MULLER, « Secteur », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 569-576.

² Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques », *op. cit.*

L'analyse dans cette première section des évolutions institutionnelles territoriales et de leurs conséquences sur la conduite de l'action publique permet donc de relativiser, dans un premier temps, le changement politique affirmé dans des programmations quinquennales. Les dynamiques d'extraction institutionnelle des secteurs se révèlent être des objets pertinents pour les analyser comme étant les produits de rapports de force institutionnels, politiques et professionnels, davantage que le révélateur de changements naturels de l'action publique en réponse à des problèmes publics « complexes ». Ces constats nécessitent toutefois de s'attarder plus précisément sur les groupes professionnels qui composent le secteur de l'insertion. Il s'agit de cerner les conséquences de l'intersectorisation entre insertion et emploi sur les rapports de force entre ces groupes au stade de la mise en œuvre quotidienne de l'action publique.

Section 2 : L'emploi dans l'insertion du point de vue des groupes professionnels

Sans réifier une transversalité entre insertion et emploi qui prend place dans des moments politiques spécifiques et opportuns, il convient de confronter ces injonctions à leur mise en œuvre par les professionnel·les. L'insertion ainsi extraite de l'action sociale dans les programmes quinquennaux et les organigrammes bureaucratiques était censée permettre d'activer les dépenses sociales des départements dans l'optique d'amener vers l'emploi de plus en plus d'allocataires du RSA, de fait catégorisé·es comme inactif·ves. Pourtant, l'enquête menée a montré un décalage fort entre ces programmations quinquennales et le travail concret et quotidien des agent·es. Cette section cherche donc à comprendre si et comment les professionnel·les se saisissent de cette insertion par l'emploi afin de nuancer une potentielle conclusion rapide qui voudrait que tou·tes les acteur·rices chargée·es de mettre en œuvre cette politique l'appliquent aisément et mécaniquement.

Il convient de prendre au sérieux la diversité des représentations des professionnel·les qui interviennent dans l'accompagnement des allocataires du RSA, car celle-ci explique l'accélération de la mise en tension des groupes professionnels. Deux éléments permettent de comprendre la difficile opérationnalisation des politiques d'insertion par l'emploi des collectivités territoriales. D'abord, les représentations du groupe professionnel historique du travail social percutent celles des acteur·rices qui interviennent de manière plus récente dans l'insertion et qui n'en sont pas issu·es. Ces tensions participent d'un meilleur gouvernement de l'autonomie de ces professionnel·les (2.1). La croyance en un secteur de l'insertion riche en offre de services fonctionne ensuite comme une manière de se dédouaner pour les professionnel·les qui n'ont pas recours à l'intégralité de l'offre. L'analyse des modalités par lesquelles les professionnel·les se saisissent ou non de la diversité de ces dispositifs permet de nuancer cette croyance en analysant ses effets (2.2). Ces deux dynamiques, enclenchées par les collectivités territoriales, favorisent la concurrence entre les professionnel·les des insertions par l'emploi.

2.1 Le travail social à l'épreuve de l'emploi

Les travailleur·euses sociaux·ales constituent un groupe professionnel autonome de l'action sociale et incontournable de l'étude du secteur de l'insertion. Si la mise en œuvre du RMI constituait déjà pour elles et eux un obstacle mettant en tension leur modèle professionnel et l'injonction à une plus forte division du travail, on se rend aisément compte que le groupe est traversé depuis lors par des questionnements internes¹. La nécessaire adaptation de leurs pratiques aux contextes socio-économiques dégradés, d'une part, et aux évolutions légales et institutionnelles, d'autre part, joue en faveur d'une remise en cause de leur identité professionnelle. Dans le cadre du RSA plus spécifiquement, ce sont par les pratiques d'ordre gestionnaires et par la contractualisation que l'autonomie des travailleur·euses sociaux·ales semble le plus mise à mal.

Les spécificités héritées du travail social et son modèle réparateur achoppent sur la mise en avant de modèles plus inclusifs et d'une action publique locale favorable à l'emploi (2.1.1). Dans cette configuration, le fait de contractualiser avec les allocataires apparaît moins comme une manière de gouverner les parcours (2.1.2), que de contrôler l'autonomie des professionnel·les (2.1.3).

2.1.1 Le travail social entre réparation et inclusion : quelle autonomie des professionnel·les ?

Les professionnel·les de l'action sociale constituent un groupe plutôt récent : c'est pendant les Trente glorieuses que de nombreux travailleur·euses sociaux·ales ont été recruté·es, alors même que les dispositifs d'insertion et les questions de l'exclusion sociale n'existaient pas dans le débat public². Si ces professions sociales se sont construites sur un « modèle d'action sociale » dans l'après Seconde Guerre mondiale, Robert Lafore distingue trois temps correspondant à trois modèles distincts et normatifs de l'action sociale contemporaine, dont le premier remonte à la fin du XIXe siècle³. En effet, à partir des années 1880 sont votées des lois

¹ Jacques ION, « Mise en œuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux », *op. cit.*

² Jacques ION, « Mise en œuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux », *op. cit.*

³ Robert LAFORE, « Le travail social à l'épreuve des recompositions institutionnelles de l'action sociale », *Revue française des affaires sociales*, 2020, n° 2, p. 29-49.

d'assistance républicaines visant à protéger certaines catégories bien ciblées de publics : les familles pauvres avec plusieurs enfants, les indigent-es ; ou encore visant la création d'établissements d'assistance pris en charge soit par des opérateurs publics soit par des œuvres privées fonctionnant sur le don et le bénévolat. Ce modèle tutélaire est alors fondé sur un rôle déterminant de la charité, d'une prise en charge privée et directe par des acteur·rices locaux·ales souvent associé·es à la religion catholique, dans lequel la régulation publique est très peu présente.

Le second modèle que Robert Lafore met en avant correspond à la période de la Libération en 1945, lors de laquelle une nouvelle conception et de nouvelles représentations des problèmes sociaux participent de la mise en place d'une nouvelle architecture juridique et technique. Il s'agira alors de faire apparaître des filières de prise en charge qui renvoient à des « inadaptations »¹, que ce modèle dit « réparateur » entend résoudre. On trouvera donc des filières telles que la Protection maternelle infantile, l'Aide sociale à l'enfance, le handicap, les personnes âgées, ou encore le traitement des addictions comportant chacune différents types d'établissements. Les professionnel·les de l'action sociale ont vu leur nombre augmenter fortement jusqu'aux années 1980 et l'État a progressivement reconnu les diplômes associés aux principales filières : assistant·e social·e, éducateur·rice spécialisé·e, éducateur·rice de jeunes enfants et conseiller·ère en économie sociale et familiale.

Enfin, un dernier modèle vient non pas remplacer, mais se positionner et concurrencer le modèle réparateur depuis les années 1990². Il repose sur des référentiels différents dans la mesure où il prône une prise en charge individualisée des problèmes, qui ne sont plus considérés comme des inadaptations. Au contraire, la singularité des situations individuelles doit permettre à ce modèle dit « inclusif » d'envisager une action systémique avec des outils tels que les contrats ou les parcours d'accompagnement. Ce modèle se construit en quelque sorte en réaction au modèle réparateur et dans l'idée de pallier son fonctionnement en silo ou filières de prises en charge. En somme, les métiers de l'action sociale « sont effectivement assez fortement bousculés en voyant se réduire l'autonomie qui en constituait une dimension centrale au profit d'une bien plus forte intégration dans des organisations collectives, cela les ramenant à des fonctions d'exécution sous la direction de hiérarchies beaucoup plus intrusives »³.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Dans le champ de l'insertion, qui s'est constitué autour de l'apparition du RMI puis de son évolution en RSA, on trouve cette idée que l'accès au droit doit permettre à des franges interstitielles de publics de survivre. En effet, ce sont autant des chômeur·euses de longue durée, que des femmes isolées avec enfants à charge ou des personnes désocialisées que l'insertion entend prendre en charge. Le RMI inaugure alors en quelque sorte une recomposition de la politique assistancielle¹ vers le modèle inclusif et les modalités de remises en causes de l'architecture professionnelle et technique qu'il portait jusqu'alors. Différents groupes professionnels sont en effet chargés de l'accompagnement des allocataires du RSA, principalement les CIP et les assistant·es sociaux·ales, dont les tâches et les pratiques sont parfois très similaires (cf encadré n°2, *infra*).

Encadré n°2 – Les métiers de CI(S)P² et d'assistant·e social·e, complémentarité ou concurrence ?

Les assistant·es de service social, nom officiel du métier plus communément appelé assistante sociale, sont reconnu·es quant à elles et eux comme les professionnel·les les plus ancien·es de l'action sociale. Leur reconnaissance remonte en effet à un décret de janvier 1932 qui instaurait le diplôme d'assistant·e social·e, seule profession réglementée aujourd'hui, dont l'exercice est conditionné à la possession du diplôme d'État. Celui-ci s'acquière au terme de trois ans d'études, dont douze mois passés en stage pratique. Ces conditions d'accès au métier, ainsi que leur histoire héritée en partie du catholicisme social, explique la forte identité des assistant·es sociaux·ales. Les missions de ce groupe professionnel consistent ainsi, selon Marcel Jaeger, à « favoriser l'adaptation réciproque des individus et de la société, d'aider à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficultés, à l'amélioration de leurs conditions de vie, qu'elles soient employées par des entreprises, des services sociaux ou des institutions sanitaires, sociales et médico-sociales »³. Le ministère des Affaires sociales comptait en 2011 33 500 assistant·es sociaux·ales, un chiffre en baisse depuis le début des années 2000⁴.

La formation de CI(S)P est de huit ou neuf mois, elle délivre un titre professionnel de niveau 5, équivalent à un BTS ou un DUT. Le guide du secteur médico-social de Marcel Jaeger présente

¹ Isabelle ASTIER, « 1. Activer », in *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 21-37.

² On trouve autant le sigle CIP que CISP dans les divers documents de présentations des formations permettant de passer le diplôme. Dans le cas de mon enquête, c'est davantage le sigle CIP qui était mobilisé par les responsables associatifs ou territoriaux des services départementaux.

³ Marcel JAEGER, « A », in *Guide du secteur social et médico-social*, Dunod, Guides Santé Social, 2020, p. 7-71.

⁴ Chiffre DREES.

les missions de CI(S)P ainsi : « le conseiller en insertion professionnelle mobilise et développe les moyens nécessaires à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des jeunes ou des adultes rencontrant des difficultés d'insertion ou de reconversion ». La création de postes de CIP et leur institutionnalisation notamment autour du RMI puis du RSA est à relier à la montée du chômage des années 1980, qui a impliqué des compétences nouvelles pour des personnes fragilisées par le manque d'emploi mais aussi par d'autres difficultés. Les professionnel·les de Pôle emploi se trouvaient alors en difficulté dans l'accompagnement de ces « publics » ni employables instantanément ni voués à des accompagnements sociaux seuls. L'insertion socio-professionnelle forme ainsi une nouvelle filière qui trouve son écho dans la création du RMI en 1988, et dont la reconnaissance officielle pour les professionnel·les est actée avec l'homologation du diplôme de CIP par le ministère de l'Emploi et de la solidarité en 2000¹. On compte en 2021 en France 9000 CI(S)P². La principale distinction avec le métier d'assistant·e social·e se situe autour de la compétence en matière de relations avec les entreprises : les CIP sont autant supposé·es connaître le marché du travail local, que les entreprises susceptibles de recruter des personnes qu'elles accompagnent, ou encore les formations et autres dispositifs permettant d'accéder à des emplois qualifiés.

Les groupes professionnels se trouvent alors mis en tension entre un fonctionnement en filières et le modèle normatif inclusif sur lequel les actions et accompagnements devraient se fonder dorénavant. Les allocataires du RSA notamment ont tendance à être de plus en plus traités comme des chômeur·euses ordinaires alors qu'ils cumulent bien souvent diverses problématiques sociales (gardes d'enfants, endettement, problèmes de santé, etc.)³. Hormis les allocataires qui sont accompagné·es par Pôle emploi, l'enquête de terrain montre que les professionnel·les de l'action sociale sont eux et elles-mêmes à la frontière des modèles réparateur et inclusif. Bien souvent, les travailleur·euses sociaux·ales (assistant·e social·e et conseiller·ère en économie sociale et familiale principalement), associent les publics qu'ils doivent accompagner à des représentations encore forgées dans des filières censées déclencher des prises en charge bien spécifiques. Ces impératifs cloisonnent l'action des professionnel·les dans la résolution, bien souvent chronophage, de ces difficultés sociales considérées comme urgentes et prennent alors le pas sur une potentielle insertion professionnelle. À Paris, on trouve

¹ Marcel JAEGER, « C », *Guides Sante Social*, 2020, vol. 11, p. 73-121.

² Source : ONISEP. URL : <https://www.onisep.fr/ressources/univers-metier/metiers/conseiller-conseillere-en-insertion-sociale-et-professionnelle> [consulté le 18 octobre 2024].

³ Anne EYDOUX, « L'obligation d'insertion », *Esprit*, 2022, n° 12, p. 85-95.

ces pratiques liées aux travailleur·euses social·es de la Ville (services internes) qui mettent en avant les circuits d’insertion dans lesquelles se retrouvent les personnes inscrites au RSA depuis plus de cinq ans :

« Ce qui est très paradoxal, c’est que, d’un côté, [...] au niveau politique c’est l’insertion professionnelle, on est d’accord, RSA, voilà. Je pense qu’en fait, il y a des publics qu’on n’arrivera jamais à remettre, des publics qui sont là depuis le RMI, c’est-à-dire en 88, ceux-là, malheureusement, ça va être difficile [...]. Mais du coup, il y a cette volonté et puis il y a la réalité, et la réalité, on se rend compte que sur les groupes de travail auxquels on participe, c’est qu’il y a tout un tas de publics qui ne rentrent pas dans ces cases de ce qu’on peut appeler l’insertion professionnelle. L’insertion sociale, oui, j’y ai inclus les personnes qui peuvent relever de l’AAH. Voilà, une insertion, voilà, pour quelqu’un, ça peut être aussi, et c’est ce qui est fait, notamment par les SSP et par d’autres, ça peut être même simplement mettre, participer, je sais pas, à une activité. »¹

Qu’il s’agisse de référent·es de parcours associatifs ou sociaux de services municipaux, les professionnel·les distinguent donc nettement la réalité du terrain (l’urgence) et les orientations politiques (l’emploi d’abord). L’idée selon laquelle le quotidien d’un·e référent·e de parcours est avant tout de devoir répondre aux problématiques sociales urgentes des différents publics qu’ils et elles accompagnent est très répandue. Il s’agit d’ailleurs plutôt de la norme professionnelle, dans le sens où l’accompagnement vers l’emploi, qui plus est l’emploi salarié de droit commun, constitue davantage une exception. Cela se traduit notamment par une conception parfois moins ambitieuse de ce que peut représenter une « sortie » du RSA pour ces professionnel·les. Deux responsables associatives d’une structure prenant en charge des hommes sans domicile fixe à Paris expliquent par exemple qu’une sortie « dans l’idéal » se constitue avant tout d’une mise à l’abri pérenne de la personne qui permette aux professionnel·les de ne plus être « inquiètes »². Il semble tout de même que cette conception du travail de référent·e RSA soit particulièrement liée aux filières héritées du modèle réparateur, qui catégorisent ainsi des publics selon leurs inadaptations : problèmes de logement ou problèmes psychologiques par exemple, qui rejouent des filières de spécialisation professionnelle au sein même de l’accompagnement RSA.

C’est cette conception même du métier et des pratiques professionnelles d’une partie des référent·es de parcours RSA qui les enjoint à conserver leur autonomie et leurs méthodes. En justifiant de ces inadaptations de « leurs publics », cette partie de professionnel·les fait ainsi

¹ Entretien avec deux responsables d’un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

² Entretien avec deux responsables associatives d’une importante structure parisienne cumulant des activités d’hébergement, d’accompagnement à l’emploi via notamment des SIAE et de plaidoyer, le 11 janvier 2022.

obstacle à la mobilisation de dispositifs d'insertion par l'emploi, supposés novateurs et différents par les autorités. Ils conservent ainsi une autonomie dans leurs pratiques, de sorte à choisir uniquement des dispositifs ou des actions¹ correspondant à leurs représentations.

Les critiques formulées spécifiquement à l'encontre de l'échelon métropolitain à Lyon, par rapport aux actions jugées en décalage avec les allocataires sont parfois même plus virulentes. Les pratiques d'autonomie dans l'accompagnement des allocataires du RSA se mêlent à une résistance dans l'action des référent·es associatif·ves. Ces dernier·ères valorisent leurs accompagnements durables, pérennes et efficaces d'un point de vue de l'investissement financier de la collectivité par rapport aux résultats concrètement réalisés :

« HM : Vous faites bénéficier à certains de vos publics des actions MMIE ?

Enquêtée : Alors là, bon ça reste entre nous, mais pour moi c'est vraiment [...] plus de l'ordre de la vitrine qu'autre chose. Beaucoup de bruit pour rien, non mais vraiment. [...]. Bon après il peut y avoir des actions intéressantes mais sincèrement je ne considère pas que ça, tout ce temps passé et j'imagine cet argent investi pour finalement, le peu de résultats que ça donne ... On est souvent agacés par tout ça, comme on peut l'être par Pôle emploi aussi. Là on est vraiment sur des questions de financements en fait donc qui finance quoi. [...] C'est rare quand même que ça corresponde et que ça convienne et que, voilà, avec les personnes qu'on accompagne et la nature de notre travail en fait. Donc il y a un décalage assez important entre ce qu'ils font, qui est soi-disant à destination des publics, et que nous on fait quand même souvent remonter que c'est pas adapté à nos publics. »²

Si on ne retrouve pas forcément du côté parisien de telles représentations à l'encontre de l'équivalent de l'opérateur métropolitain, les pratiques professionnelles mises en avant par les services internes à la Ville de Paris font état de décalages importants ressentis par les travailleur·euses sociaux·ales entre les injonctions politiques et les publics effectivement accueillis au quotidien. Le degré d'avancement des reconfigurations institutionnelles et territoriales des deux collectivités est ce qui explique probablement la moindre présence de critiques à l'encontre de l'EPEC lors des entretiens avec des référent·es sociaux à Paris. Pour autant, cet échelon institutionnel n'est mentionné qu'à la marge dans le discours des enquêté·es, notamment issu·es des services sociaux polyvalents parisiens. Les routines professionnelles des

¹ Voir en introduction la conception du parcours, figure n°1.

² Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021. Après avoir été pendant dix ans documentaliste, cette ancienne salariée du privé puis du public a passé son diplôme de CISP après avoir été licenciée à la suite de restructurations internes. Elle exerce le métier de CISP depuis onze ans.

travailleur·euses sociaux·ales de ce type de services mettent davantage en avant la nécessité de faire de l'accompagnement « *sur-mesure* »¹ :

« Au niveau de nos équipes, les travailleurs sociaux doivent rencontrer les bénéficiaires du RSA. En gros, c'est tous les trois mois ou tous les six mois ou tous les ans, en fonction un petit peu de la situation. Et je lui [à une cadre de la Dases] ai expliqué qu'effectivement, il y avait un gros décalage entre ce qui nous était demandé. On demande aux travailleurs sociaux d'être un peu réguliers dans la rencontre des bénéficiaires du RSA pour travailler l'insertion, que ce soit l'insertion sociale ou l'insertion professionnelle. Et qu'effectivement, on avait un profil de public, soit des gens âgés, soit des mamans, ce qu'on évoquait, ou des parents isolés, avec de multiples problématiques, notamment autour de la santé, leur propre santé ou celle de leurs enfants. Et qu'il y avait énormément de freins. [...] Mais après, il y a des attendus, des politiques, qui du coup, des fois, sont un petit peu décalés. Parce que nos publics sont quand même très éloignés de l'emploi. »²

Cet extrait d'entretien montre de nouveau les injonctions contradictoires que peuvent ressentir les travailleur·euses sociaux·ales des services internes à la Ville de Paris. Tout comme à Lyon, ils et elles subissent des injonctions politiques en faveur du retour à l'emploi des allocataires du RSA alors même que les pratiques issues du groupe professionnel qui est le leur – le travail social – les enjoint à conjuguer une grande autonomie du travail avec la réalisation de nombreuses démarches administratives. Le caractère descendant des orientations en faveur du retour à l'emploi à tout prix semble conscientisé et conduit donc au maintien de pratiques professionnelles cohérentes avec le travail social : un accompagnement dans la durée, la création d'un lien de confiance en dehors des chiffres et des contrats à remplir et à faire signer, ainsi que la non-mobilisation de différents dispositifs de retour à l'emploi, surtout lorsque ces emplois sont jugés précaires.

Construit au lendemain de la Libération sur un modèle dit « réparateur », le travail social évolue dès la fin des années 1980 vers un modèle « inclusif » pour adapter la réponse institutionnelle aux parcours de vie des personnes. L'héritage en filières de prises en charge du social, correspondantes aux différentes inadaptations alors identifiées, est concurrencé par une inclusion prônant la transversalité des secteurs ou filières pour une meilleure efficacité et lisibilité des parcours. Le champ de l'insertion se trouve précisément à la frontière de ces deux modèles, car s'il a été initialement créé pour permettre à une partie des « exclus » de la société ne rentrant dans aucune filière de prise en charge, le RMI et surtout le RSA sont des aides

¹ Entretien avec deux responsables d'un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

² *Ibid.*

individualisées fondées sur la mise en place d'un contrat d'insertion et la logique de parcours dans lequel le ou la référent·e doit servir de guide. La construction du système d'aides et d'assistance sociales en filières, dont l'insertion en est devenue une, résiste donc à une injonction à la transversalité accrue notamment par la dimension très autonome des professionnel·les du travail social. Les référent·es de parcours RSA sont en effet amenés dans leurs pratiques quotidiennes à pouvoir « choisir » les méthodes d'accompagnement des publics parmi les différents dispositifs possibles. Les représentations associées aux publics qu'ils et elles accompagnent ainsi que leurs routines – autonomes – de travail les poussent à résister à la politique d'insertion par l'emploi.

2.1.2 Contractualiser avec les allocataires pour gouverner les parcours

Le contrat apparaît *a priori* comme un des principaux outils ou instruments du modèle inclusif¹ à disposition des référent·es de parcours RSA pour contrôler les allocataires et éventuellement faire remonter des personnes qui ne seraient pas en mesure de répondre à leurs obligations d'insertion. Selon Robert Lafore, « s'imposent des modes d'intervention personnalisés, à distance du traitement catégoriel antérieur. Doit donc se mettre en place toute une ingénierie de projets individualisés, de contrats, qui sont l'instrument d'une articulation entre les projections subjectives et les appuis et soutiens nécessairement objectivés. »². Cette logique du projet d'insertion qui se matérialise dans le Contrat d'engagements réciproques (CER) vise avant tout à faire revenir dans le jeu social les individus qui en sont de fait, catégorisés comme exclus. L'accès aux différents droits doit, entre autres, permettre cette réinsertion, ce raccrochage à la citoyenneté notamment par le travail, qui rend « utile » socialement³, mais aussi par la maîtrise de la langue française ou la participation à des actions bénévoles dans son quartier d'habitat.

Les obligations d'insertion, appelées communément « devoirs », sont objectivées légalement, mais l'application de la sanction à leur non-respect reste aux mains des conseils

¹ Robert LAFORE, « Le travail social à l'épreuve des recompositions institutionnelles de l'action sociale », *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Isabelle ASTIER, « 2. Reconnaître », in *Les nouvelles règles du social*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 39-66.

départementaux¹. Il est souvent évoqué en entretien la nécessité de remplir la déclaration trimestrielle de ressources ainsi que de déclarer tout changement de situation à la CAF, ou encore le fait qu'un allocataire ne réponde pas aux convocations par l'instance territoriale, qu'il s'agisse d'un appel téléphonique ou d'un ou plusieurs rendez-vous fixés pour établir un premier diagnostic en fonction des informations déjà à la disposition des services de la collectivité². L'individualisation des parcours prônée par le modèle inclusif pour pallier la constitution de filières ou secteurs d'aides sociales prend en effet tout son sens dans une contractualisation entre le destinataire d'une aide et l'institution qui lui verse cette aide. Elle permet d'adapter théoriquement les modes d'action aux besoins de chaque personne prise dans sa singularité³. La mise en place des contrats d'insertion au moment de la création du RMI avait déjà provoqué de nombreux débats nationaux. La gauche majoritaire prônait la conception du RMI comme un droit non soumis à une contrepartie, c'est-à-dire non soumis à l'obligation d'insertion, quand la droite d'opposition souhaitait mettre le devoir d'insertion au cœur du dispositif⁴. Le compromis trouvé repose alors sur le droit à l'insertion, c'est-à-dire l'articulation entre droit et contrat.

Le remplacement des contrats d'insertion par les CER lors de la mise en place du RSA s'inscrit dans une vraie continuité de l'approche en termes de contrepartie⁵. Les devoirs et le contrôle de la réalisation de ceux-ci sont censés être renforcés, notamment via l'outil des contrats pour pouvoir évaluer aussi la politique publique⁶. Mais c'est bien sur le volet de l'insertion que le RSA est, tout comme le RMI avant lui, régulièrement critiqué : très (trop) peu de contrats seraient réellement signés et ne permettraient pas une réinsertion efficace de ces allocataires⁷. Dans un rapport de janvier 2022, la Cour des comptes soulignait le faible taux de contractualisation entre les allocataires du RSA et les collectivités : en 2019, la DREES montre que seul·e un·e allocataire du RSA sur deux a effectivement signé un CER⁸. Les professions du

¹ Le Département du Val-de-Marne, communiste de 1976 à 2021, affichait par exemple sa non-application de sanctions au non-respect des devoirs liés au versement du RSA. Le nouveau Conseil départemental élu en 2021, à majorité Les Républicains, est revenu sur cette politique.

² Ceux-ci ont souvent accès aux données de la CAF, de la Sécurité sociale, de Pôle emploi ou encore des impôts par logiciels partagés. La CAF étant l'organisme payeur du RSA, il apparaît pertinent que les services départementaux aient accès à ces données. Pour les autres organismes, des conventions sont passées (ou non) avec les départements pour accéder à des données censées permettre l'identification de fraudes potentielles.

³ Fabrice HEITZMANN, « La contractualisation du revenu de solidarité active à l'épreuve de la pratique », in *Contrat et contractualisation dans le champ éducatif, social et médico-social*, Rennes, Presses de l'EHESP, Hors collection, 2013, p. 91-104.

⁴ Isabelle ASTIER, « Le grand retournement de la dette sociale », in *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 1-20.

⁵ Dominique MEDA, « Que faire du RSA ? », *Revue Projet*, 2023, vol. 392, n° 1, p. 70-73.

⁶ Fabrice HEITZMANN, « La contractualisation du revenu de solidarité active à l'épreuve de la pratique », *op. cit.*

⁷ Dominique MEDA, « Que faire du RSA ? », *op. cit.*

⁸ COUR DES COMPTES, *Le Revenu de Solidarité Active*, Paris, 2022 [Rapport].

travail social ne seraient quant à elle pas pleinement favorables à la signature systématique des CER, conçus inévitablement comme des contreparties au droit plaçant les assistant·es social·es (entre autres) en situation de quasi-contrôles indirects et réduisant leur autonomie dans leurs pratiques d'accompagnement. On peut donc légitimement se demander comment les travailleur·euses sociaux·ales intègrent-ils et elles l'injonction à la contractualisation ?

Les pratiques de signatures des CER entre les allocataires et les professionnel·les, qui représentent en quelque sorte les conseils départementaux au moment de la contractualisation, posent toujours autant de débats, aussi symboliques que techniques. Cela s'explique notamment par ce qu'avancait déjà Nicolas Duvoux en 2012 au sujet de la demande d'autonomie : « la demande institutionnelle d'autonomie est en effet très floue : la détermination de ce qu'il est possible d'exiger des individus en contrepartie de l'aide apportée par la collectivité étant reportée sur l'échange interindividuel et l'évaluation au cas par cas par les travailleurs sociaux des capacités des individus. Cette application élastique de la définition institutionnelle de l'autonomie a permis au contrat d'insertion d'englober les dimensions différentes de l'exclusion et d'inclure dans le « projet d'insertion » des actions relevant de différentes « problématiques » : santé, emploi, formation, etc. »¹. L'exemple du contrat d'insertion parisien permet de visualiser l'objectivation des parcours qui est demandée aux référent·es comme aux allocataires. Après une première page de bilan réalisée par le ou la professionnel·le, le contrat demande que l'allocataire rédige son projet ainsi que les objectifs pour y parvenir :

¹ Nicolas DUVOUX, « L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion », *Informations sociales*, 2012, vol. 169, n° 1, p. 108-115.

Mme/M :
N° CAF :

ENGAGEMENTS DE L'ALLOCATAIRE

ENGAGEMENTS DE LA VILLE DE PARIS
OU DE LA STRUCTURE D'ACCOMPAGNEMENT

Vous vous engagez à :

- Dispositions générales
- respecter les rendez-vous avec le référent social,
- effectuer et justifier les démarches prévues dans ce contrat,
- déclarer tout changement de situations à la CAF et à la Ville de Paris,
- renseigner votre Déclaration Trimestrielle de Ressources auprès de la CAF.

• L'accompagnement que vous avez défini avec votre référent peut comporter la réalisation de différentes démarches.

La Ville de Paris, au nom de la Présidente du Conseil de Paris, s'engage à :

- vous faire bénéficier de l'accompagnement d'un référent socio-professionnel,
- assurer des évaluations régulières de l'évolution de votre situation,
- vous informer des droits liés au RSA et des conditions de leur maintien.

PROJET D'INSERTION DE L'ALLOCATAIRE / A REMPLIR PAR L'ALLOCATAIRE :

OBJECTIFS	MOYENS OU ACTIONS	ÉCHÉANCES

Mme/M :
N° CAF :

ANNEXE AU CONTRAT D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

A RENSEIGNER POUR LE PREMIER CONTRAT OU SI CHANGEMENTS DANS LA SITUATION

L'allocataire perçoit-il le RSA socle ? ☐ oui ☐ non

L'allocataire perçoit-il la Prime d'Activité ☐ oui ☐ non

Est-il inscrit à Pôle Emploi ? ☐ oui ☐ non

CONTEXTE FAMILIAL

Couple avec 3 enfants et plus

LOGEMENT

Statut du logement : Inconnu

Risque d'expulsion? ☐

L'allocataire a-t-il des problèmes de santé entravant l'insertion professionnelle ? ☐ oui ☐ non

L'allocataire maîtrise-t-il la langue française à l'écrit ☐ oui ☐ non à l'oral ☐ oui ☐ non

FORMATIONS

Niveau de formation :

DIPLOMÉS OBTENUS

Année	Diplôme

FORMATIONS PROFESSIONNELLES RÉALISÉES

Année	Formation

PRINCIPALES EXPÉRIENCES PROFESSIONNELLES

Année	Durée	Fonction / Emploi

Figure n°9 – CER de la Ville de Paris. Source : Ville de Paris.

La nécessité de contractualiser avec les publics accompagnés par les services sociaux, ceux et celles dont la distance à l'emploi est considérée comme trop importante, intègre donc des dimensions très diverses de ce que les travailleur·euses sociaux·ales appelleront « projets d'insertion ». L'acception du CER est donc très large, particulièrement dans les accompagnements sociaux, comme l'évoque cette cheffe de service social d'une Maison de la métropole lyonnaise :

« Et puis on a une autre action qui s'appelle les petits plats partagés, où on utilise l'outil cuisine, [...] pour reprendre confiance en soi. Et là on a des bénéficiaires RSA qui ont, voilà, qui se sont transformés aussi. J'avais une personne pour vous donner un exemple, qui au niveau de son contrat RSA, m'écrivait je vais mettre des fleurs sur le bord de mon balcon, c'était son projet, il était suivi en social et la collègue me dit je sais pas quoi lui proposer, il arrive même pas à venir tout seul à son rendez-vous, il vient avec sa sœur. C'est un monsieur d'une cinquantaine d'années, et du coup je l'ai rencontré avec la collègue et je lui dis les bénéficiaires du RSA voilà y a des devoirs il faut vous mettre en mouvement sur quelque chose, je lui dis qu'il y a des actions collectives, « on a de la cuisine, de la culture, qu'est-ce qui vous intéresserait ? » il me dit ben peut être la cuisine. Du coup on l'a orienté sur les petits plats partagés et quand 5-6 mois après, la collègue qui anime les petits plats m'en a parlé, je lui dis mais on parle pas de

la même personne ! Elle me dit si si, il a pris la parole devant tout le monde, il vient tout seul aux ateliers, il vient tous les mois, il est fidèle. [...] Le contrat suivant j'ai vu d'autres choses de marquées, on n'était plus sur les fleurs sur le balcon. Il a repris une fonction dans la cité voilà ! »¹

La contractualisation impose donc avant tout une mise en mouvement des allocataires du RSA. Ces derniers se retrouvent moins enjoint·es à écrire dans leurs contrats qu'ils et elles souhaitent retourner au travail, qu'à devoir participer aux différents ateliers que leurs référent·es pourront leur proposer pour montrer à la collectivité qu'ils et elles sont bel et bien engagé·es dans une démarche d'insertion. Il faut en revanche relativiser l'acception que les professionnel·les peuvent avoir des CER pour deux raisons : la faiblesse du taux de contractualisation global d'une part, et le caractère cyclique du parcours de certain·es allocataires d'autre part.

Les limites de la contractualisation entre les allocataires du RSA et leurs référent·es semblent donc connues des responsables de services sociaux parisiens comme lyonnais. En contexte de tensions autour des recrutements de travailleur·euses sociaux·ales, on peut aisément faire l'hypothèse que les rendez-vous fixés par les référent·es sont non seulement espacés de quelques mois (pour pouvoir absorber la charge de travail de collègues absent·es ou de postes vacants) mais aussi que les objectifs d'insertion négociés entre les allocataires et les travailleur·euses sociaux·ales valorisent davantage la réalisation de micros-objectifs. Le degré d'employabilité semble dans ces cas d'accompagnements-là, bien loin d'être évalué.

Ce sont des thématiques que j'ai eu l'occasion d'aborder avec différent·es professionnel·les lors de l'observation de deux séances d'un groupe de travail organisé par la Dases sur la « contractualisation et les parcours d'insertion ». Sont alors convié·es tou·tes les professionnel·les du champ de l'insertion, qu'ils soient fonctionnaires de la Ville de Paris, salarié·es associatif·ves, cadres ou assistant·es sociaux·ales. Lors de la première séance de travail, un premier tour de table introductif consiste pour les professionnel·les présent·es² à se présenter, puis à dire « à froid », ce que leur évoque le CER et ce qu'il représente pour eux. Ensuite, un second temps en petits groupes de cinq personnes environ propose de réfléchir à deux questions : « quels sont ou doivent être les objectifs du premier contrat d'engagements signés avec l'allocataire ? », « comment soutenir les allocataires et les référent·es dans leur

¹ Entretien avec une cheffe de service social d'une MDM de Lyon, le 27 mai 2021, la cinquantaine d'années, CESH de formation ayant passé toute sa carrière dans l'Est lyonnais, Bron, Vénissieux, Lyon 8^e, cadre depuis une dizaine d'années.

² Lors de cette première matinée, une quinzaine de professionnel·les sont présent·es, de tous les types d'institutions accompagnant des allocataires du RSA : on y trouve autant des représentant·es de PSA que de SSP, quelques personnes d'EPI, et quelques salarié·es ou responsables associatif·ives. Le groupe de travail est animé par deux cadres de la Dases.

mobilisation de l'outil CER ? ». La seconde demi-journée de travail sur la thématique de la contractualisation se déroule de manière presque identique : un premier tour de table introductif suivi d'un rappel des débats issus de la première matinée, puis un second temps d'ateliers en deux sous-groupes distincts (un atelier pour faire évoluer la « matrice »¹ du contrat et un atelier sur les contrats complexes²).

Tout d'abord, plusieurs professionnel·les issu·es des SSP ou des PSA parisien·es évoquent le fait que la relation d'accompagnement de leurs publics se construit dans la durée, afin de bâtir une relation de confiance indispensable à l'évolution de la personne, mais que la signature des CER peut apparaître parfois comme entravant ce processus. En lien avec les représentations professionnelles des travailleur·euses sociaux·ales, ce constat semble étayer l'idée d'une autonomie assez importante des référent·es dans leur capacité à signer les contrats ou non. Car si la pression sur les taux de contractualisation est importante, elle ne conditionne pas le versement du salaire aux fonctionnaires et contractuel·les de la Ville de Paris, contrairement aux associations qui sont attributaires du marché public³. Dans les services internes à la ville, les professionnel·les semblent convaincu·es qu'un taux de contractualisation peu élevé est presque normal car « les publics vont et viennent et les CER RSA sont noyés dans tout le reste »⁴. L'organisation en polyvalence de secteurs de ces services explique en partie cela, car les SSP appartiennent au CASVP, le CCAS parisien, qui privilégie un accueil inconditionnel du « tout-venant », ce qui implique une non-spécialisation catégorielle des travailleur·euses sociaux·ales sur une aide en particulier⁵.

De ce premier constat découle le second, sur lequel les professionnel·les présent·es lors des deux groupes de travail étaient majoritairement d'accord : les contrats doivent valoriser la réalisation de « micro-objectifs » dans l'idée que, pour certains publics au RSA, le degré d'employabilité étant jugé trop faible, il faut pouvoir écrire dans les CER même des objectifs qui sembleraient évidents ou trop « faciles » à réaliser. Les professionnel·les évoquent par

¹ C'est ainsi que les cadres de la Dases appellent le CER vierge, le « formulaire » à remplir en quelque sorte.

² La Ville de Paris opère une distinction entre les contrats dits simples et les contrats dits complexes. Un primo-arrivant dans le dispositif signera un premier CER dit simple, dont la validation sera quasi automatique. En revanche, une personne présente dans le RSA depuis quelques années et qui a déjà signé plusieurs CER sera catégorisée en contrats complexes, qui nécessitera une validation par l'instance territoriale normalement. Une personne dont les CER consécutifs sont systématiquement classifiés complexes verra son dossier passer en commission technique de validation, organisée par les services centraux de la Dases.

³ Le non-respect du taux de contractualisation prévu dans le marché public est plus délicat pour les structures associatives dans la mesure où il peut réduire leur financement et surtout leur accorder une mauvaise réputation pour la candidature au prochain marché public.

⁴ Observation du groupe de travail, mars 2022.

⁵ Même si on trouve des référent·es RSA dans les équipes de travailleur·euses sociaux·ales, qui endossent le rôle de contact privilégié auprès de ses collègues pour toute question sur le RSA.

exemple la réalisation d'objectifs tels qu'effectuer une demande d'AAH (ou toute autre demande d'aides financières par exemple), ou amener ses enfants à l'heure à l'école tous les jours. Lors du récapitulatif, les cadres de la Dases prennent alors soigneusement en note l'idée des « micro-objectifs » que les professionnel·les ont mis en avant. Elles résument par ailleurs en disant que, certes le cadre du contrat est contraignant, mais qu'il faut pouvoir être souple dans l'écriture et l'appréciation des objectifs pour « mettre du sens dans le CER ». L'idée du sens à donner au contrat revient d'ailleurs régulièrement chez les professionnel·les de tout type, qui se questionnent par exemple sur la possibilité ou non de valoriser le bénévolat dans les contrats. Par ailleurs, une des cadres de la Dases évoque en effet la possibilité de remplir dans le contrat des objectifs qu'elle qualifie de « hors-professionnels », ce que les professionnel·les ne qualifieront pas ainsi. Cela marque un décalage net entre la conception des objectifs de l'insertion des publics chez les cadres de la Dases (le retour à l'emploi) et la conception des agent·es de terrain (particulièrement celles et ceux qui travaillent dans les services internes de la Ville) pour qui le retour à l'emploi n'est presque pas une option envisageable dans les contrats d'insertion.

Enfin, il convient de souligner une dernière idée à la suite de l'observation des groupes de travail, qui tient à la difficulté pour les professionnel·les de l'action sociale de devoir valoriser leur métier de référent·e de parcours RSA. Lors de plusieurs interventions de CISP ou assistant·es social·es, ces dernier·ères disent concevoir le contrat comme un moyen pour ils et elles de rendre effectif le chemin parcouru « grâce à » leur accompagnement. Il faut souligner que ces interventions prenaient souvent place à la suite de débats sur la longueur de certains parcours d'allocataires pour qui les référent·es ne servent « plus à rien ». Les professionnelles (des femmes systématiquement pour ces interventions) souhaitaient donc nuancer en positivant par un certain relativisme de leur métier : certes, les accompagnements peuvent être longs, peuvent tourner parfois en rond et la logique des « petits pas » peut être décourageante, mais elles estimaient toutes que pour les parcours considérés comme réussis, il était important de pouvoir visualiser, donc objectiver par le CER les avancées dans le parcours de la personne. De manière plus globale, le constat d'une difficulté à endosser le rôle du ou de la référent·e de parcours RSA prend place dans la multiplication des dispositifs d'aides sociales qui impliquent quasiment tous un·e référent·e, un·e accompagnant·e, un·e coach·e, un·e conseiller·ère, ou

toute autre appellation nécessitant pour les allocataires de revenir sur leurs parcours de vie et de s'engager dans des démarches¹.

On perçoit ainsi les tensions inhérentes à l'outil du contrat d'insertion dans le gouvernement des parcours des allocataires du RSA : le groupe professionnel des travailleur·euses sociaux·ales le conçoit plutôt comme un obstacle dans la prise en charge des personnes qui doit se faire selon elles et eux sur la durée. Cela conduit à une conception et une appréciation très large des objectifs réalisables, laissant à l'autonomie des pratiques professionnelles individuelles une marge de manœuvre forte, comme le soulignait Nicolas Duvoux². Cela induit donc un biais dans l'objectif initial des CER propres au RSA : s'ils ont été conçus de sorte à mettre en mouvement les allocataires vers l'emploi, ils permettent plutôt un « rappel à la loi »³ de la part des référent·es de parcours dans une visée pédagogique⁴. Finalement, l'outil du CER constituerait davantage un moyen pour gouverner les pratiques des professionnel·les que les parcours des allocataires directement.

2.1.3 Contrôler l'autonomie des professionnel·les par les impératifs gestionnaires

La bureaucratisation au sens wébérien classique renvoie à une organisation rationalisée et systématisée de l'activité humaine, politique et sociale, et ne renvoie pas seulement à des pratiques de l'administration étatique au sens large⁵. Elle s'entend et s'étend à toute forme organisée dont l'activité est managérialisée, normée, et dont les modèles de gestion sont inspirés de l'entreprise et de la sphère marchande. Les bureaucraties sociales, et notamment territoriales, en favorisant la « combinaison de champs spécifiques » tels que l'emploi et le social⁶,

¹ Léa LIMA, *Les politiques d'insertion, leurs parcours et leurs biographies. Contribution à une sociologie des temps des transitions professionnelles*. Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 2017.

² Nicolas DUVOUX, « L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion », *op. cit.*

³ C'est ainsi que de nombreux·euses professionnel·les qualifient soit le premier contrat d'insertion de bénéficiaires qui auraient été oubliés, soit les contrats pour des personnes jugées comme récalcitrantes et ne se soumettant pas ou peu à leurs devoirs.

⁴ Nicolas DUVOUX, « Le RMI », *op. cit.*

⁵ Béatrice HIBOU, « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, Recherches, 2013, p. 7-20.

⁶ Christine Le CLAINCHE et Jean-Luc OUTIN, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales : contraintes managériales et réponses aux besoins », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 7-17.

renforcent les besoins de contrôle des professionnel·les par des outils divers comme les contrats d'engagements réciproques.

Les débats nationaux et locaux sur le poids des dépenses sociales constituent, des points de clivages politiques¹. Il s'agit alors, par les contrats d'insertion et les différentes pratiques de *reporting* quotidiennes, de pouvoir compter et évaluer la politique sociale dans son ensemble, pour notamment juger si l'investissement des collectivités et de l'État est utile, voire rentable. Ces pratiques se reportent inévitablement dans le quotidien des travailleur·euses sociaux·ales et CISP qui accompagnent les allocataires du RSA. Les témoignages que de nombreux·euses professionnel·les font entendre des processus bureaucratiques sans cesse plus lourds. Un référent d'une association lyonnaise évoque justement des « *lourdeurs* » administratives qui empiètent selon lui sur la qualité du travail d'accompagnement². Cela peut paraître contradictoire avec la revendication de nombreux·euses travailleur·euses sociaux·ales de créer et tisser un lien de confiance en voyant régulièrement les allocataires qu'ils et elles accompagnent. Les rendez-vous fixés semblent alors imposés tant par le ou la référent·e que pour l'allocataire. Du côté parisien aussi, les impératifs en termes de pratiques de gestion se ressentent tout autant, particulièrement chez les associations attributaires du marché public d'accompagnements des allocataires du RSA. Un responsable d'équipe associatif évoque les difficultés que les référent·es de parcours RSA peuvent rencontrer individuellement, avec l'actualisation pour chaque personne des contrats d'engagement ou la justification explicite des rendez-vous donnés et effectués³.

Il apparaît donc que, particulièrement dans le secteur associatif, les pratiques de rationalisation de l'activité bureaucratique de gestion du social soient contraignantes pour les professionnel·les qui accompagnent les allocataires du RSA. Cette tendance doit toutefois être relativisée car sur un temps plus long, les processus de bureaucratisation tendent à être décrits par les groupes professionnels comme systématiquement plus lourds, ce que reconnaît même le CISP lyonnais associatif ci-dessus : « *moi quand je suis arrivé, il y avait d'autres collègues qui disaient "il y en a de plus en plus" etc.* »⁴. Pour autant, les différentes reconfigurations

¹ Cf. 1.1.2

² Entretien avec un CISP d'une association lyonnaise de petite taille, spécialisée dans l'accompagnement de personnes sans domicile fixe, le 11 mai 2021. Ce professionnel s'est d'abord formé à la vente après l'obtention de son baccalauréat puis a fait une reconversion professionnelle pour devenir CISP après quelques années d'exercice dans les métiers du commerce.

³ Entretien avec un chef de pôle RSA et accompagnement dans une importante structure associative parisienne, le 25 novembre 2021. Il est diplômé d'un master de psychologie sociale, a fait un stage de fin d'étude dans la structure dont il est chef de pôle au jour de l'entretien, puis a « gravi les échelons » en commençant CISP puis responsable d'animation collective puis responsable d'équipe.

⁴ Entretien avec un CISP d'une association lyonnaise de petite taille, spécialisée dans l'accompagnement de personnes sans domicile fixe, le 11 mai 2021. Ce professionnel s'est d'abord formé à la vente après l'obtention de

bureaucratiques issues des fusions administratives des collectivités lyonnaise et parisienne semblent avoir accentué ces lourdeurs, spécifiquement pour les acteur·rices associatif·ves qui demeurent soumis aux impératifs des instruments de gestion, elles et eux-mêmes choisi·es pour réaliser les ambitions politiques des collectivités¹.

Cette tendance doit aussi être relativisée au regard des espaces dans lesquels elle est ressentie. Les collectivités contrôlent de manière plus ou moins forte les associations qu'elles subventionnent de sorte à pouvoir choisir aussi leurs intervenant·es au regard des orientations politiques. Les services internes sont quant à eux parfois moins soumis directement à ces obligations car de fait, ils ne sont pas menacés d'existence en cas de non-respect des obligations de moyens. C'est ce qu'expose par exemple une assistante sociale parisienne d'un SSP :

« Comme le circuit du RSA en soi, le circuit des contrats d'engagement réciproques, lui aussi n'est pas du tout... Ça fait deux ans et même encore avant il y a un gros couac là-dessus. On ne sait pas à qui envoyer, qui fait quoi, etc. Donc, très souvent, ça se perd. Après, moi je suis partie du principe, vu que j'ai bien compris qu'il ne fallait pas s'attendre à un truc... bien fait, entre guillemets. Je suis partie du principe qu'à partir du moment où je vois les personnes et que moi je sais sur quoi je travaille, c'est l'essentiel. Tant pis si c'est pas dans le logiciel mais, voilà ! Au moins on avance ! »²

La complexité des procédures évoquée pour cette jeune professionnelle apparaît donc comme une raison pour pouvoir mettre en œuvre son autonomie et s'autoriser ainsi des écarts aux règles de gestion et de procédures. Les professionnel·les rencontré·es dans les services internes font souvent état de telles arrangements institutionnels, ce qui est permis entre autres par leur positionnement dans le champ de l'insertion³ et les représentations du travail social adossées à leurs métiers. La présence de règles parfois informelles dans l'appréciation des contrats laisse des marges de manœuvre importantes pour les cadres du social notamment, comme en témoigne cette même assistante sociale :

« On est censé l'envoyer [le CER] à notre chef de service, notre responsable d'équipe, qui elle, est censée valider. Maintenant, il y a une procédure qui fait que si c'est des contrats simples, c'est elle qui valide. Si c'est des contrats dits compliqués, c'est censé être l'EPI qui valide. Mais ce n'est jamais clair sur qu'est-ce qui est un contrat simple, qu'est-ce qui est un contrat compliqué. Et finalement, même notre responsable ne sait pas nous dire exactement le circuit des contrats. Pareil, normalement, il y a

son baccalauréat puis a fait une reconversion professionnelle pour devenir CISP après quelques années d'exercice dans les métiers du commerce.

¹ Le chapitre 2 creuse cette dimension.

² Entretien avec une assistante sociale d'un SSP d'un territoire pauvre de la capitale, le 5 novembre 2021.

³ Services sociaux internes aux collectivités : accueil polyvalent de publics aux difficultés sociales diverses, dont le RSA et l'insertion n'est qu'un pan de l'activité.

un double qui est envoyé aux bénéficiaires du RSA. Une fois sur deux, ils ne reçoivent rien. Ils sont censés recevoir le double avec les préconisations de la responsable ou de l'EPI. Parce que nous, on met des choses, mais vu qu'ils sont quand même décisionnaires sur le versement du RSA, ils ont le droit de dire en observation si au prochain contrat, vous n'amenez pas ça, on envisagerait une suspension. Par exemple, ils peuvent l'écrire. Sauf qu'une fois sur deux, les personnes ne le reçoivent pas. Du coup, comment travailler ? Ça ne fonctionne pas. C'est un peu complexe. »¹

La mise en cause indirecte des cadres dans ce type de discours contribue pour les *street-level bureaucrats* de l'action sociale à s'autonomiser aussi dans leurs pratiques quotidiennes car la complexité des règles liées aux contrats d'insertion, dont l'appréciation est majoritairement laissée aux cadres intermédiaires des guichets territoriaux, laisse entrevoir de larges zones d'incertitude pour les travailleur·euses sociaux·ales. Pour autant, la conversion des cadres à un discours aux représentations plus strictes et collectives de l'action publique à destination des allocataires des minima sociaux semble assez nette chez la plupart de ceux et celles qui ont été rencontré. Cela leur permet notamment de justifier auprès de leurs subordonné·es la pression sur les chiffres, les taux de contractualisation et les pratiques de *reporting* quotidiennes, dans l'objectif final de pouvoir revenir quand il le faut sur des contrats qui, par exemple, seraient jugés trop complaisants avec les allocataires. « *Le poids de l'habitude* »² est ainsi invoqué par une cadre qui estime indispensable d'avoir des temps d'échange collectifs avec les conseiller·ères pour dynamiser les situations individuelles. Derrière ce type de discours se trouve toute la nécessité pour les cadres intermédiaires comme pour les *street-level bureaucrats* de devoir montrer en permanence, à travers les CER mais aussi à travers les *reporting*, qu'ils et elles sont effectivement en train d'insérer. Ces instruments de l'action publique permettent donc de gouverner l'autonomie des professionnel·les du guichet dans un sens qui permettent une mise en mouvement plus rapide des allocataires du RSA.

La conversion des cadres de l'action sociale semble d'autant plus nette chez celles et ceux qui sont plus jeunes mais aussi et surtout chez celles et ceux qui ne sont pas issu·es du travail social. Car chez ces professionnel·les hors champ, ce qui se joue derrière la nécessité de prouver que tous les moyens sont mis en œuvre pour insérer les allocataires à tout prix, c'est la cohérence de l'ensemble de la politique publique, fondée avant tout sur l'idée d'investissement social. Il ne pourrait en effet pas être concevable que les collectivités distribuent de l'argent

¹ Entretien avec une assistante sociale d'un SSP d'un territoire pauvre de la capitale, le 5 novembre 2021.

² Entretien avec une cheffe de service social d'un territoire de l'Est lyonnais, plus pauvre que les autres territoires, ce qui se traduit par exemple par de plus nombreux accompagnements sociaux sur cette ville que sur le reste de la métropole, le 21 mai 2021. Cette responsable est titulaire d'un master en développement et management de projets, ce qui l'a conduite sur un poste précédent à travailler dans la politique de la ville.

public sans que leurs destinataires se responsabilisent et prouvent leur citoyenneté sociale, comme le révèle cette responsable associative qui exprime son étonnement en racontant une instance à laquelle elle a assisté :

« La dernière fois j'ai participé à une équipe pluridisciplinaire¹, on reçoit un monsieur qui n'a pas travaillé depuis 94. Moi j'étais là mais c'est possible ? [...] Dans le cas de ce monsieur, la CLI voulait pas signer son contrat d'engagement parce que c'est un monsieur qui déclarait vouloir travailler dans la livraison mais pas pouvoir travailler avant 15h tous les jours, ça fait des petites journées 15-19. En plus il refusait les formations qui lui étaient proposées. [...] Donc bon les échanges se font, il a d'abord dit ouais mais c'est parce que vous m'aimez pas tout ça, donc on dit non pas du tout, juste on vous répète le cadre c'est ça, vous faites des choix qu'on juge pas, mais comme vos choix rentrent pas dans le cadre du RSA ben on va devoir... Et ce monsieur a dit "ah ouais, c'est combien c'est 4 mois c'est ça ?" et donc il est parti. Donc en fait je pense qu'il a eu une suspension de 4 mois et après les 4 mois il peut se réinscrire. Et moi j'étais là mais comment il va faire pendant 4 mois ce monsieur ? Et c'est là où les gens m'ont dit s'il peut pas bosser avant 15h c'est qu'il doit bosser au black le matin et le RSA c'est en complément de revenus et donc il fera sans pendant 4 mois. Mais personne n'était choqué autour de la table ! [...] J'entends, l'idée c'est pas de contrôler tout le monde mais je trouve qu'il y a une espèce d'acceptation de tout un tas de choses complètement dysfonctionnelles et comme c'est comme ça, ça se reproduit, ça se reproduit, et après à côté de ça y a des élus qui vont dire, je comprends pas, c'est pas très efficient l'histoire... Ben oui. »²

Le fait que les collectivités n'imposent pas (ou ne peuvent pas) imposer des obligations de résultats aux associations qu'elles subventionnent et paient pour insérer les allocataires serait créateur de dérives par les professionnel·les selon cette responsable. En effet, elle exprime un sentiment d'inefficacité de la politique publique en général, par l'acceptation d'une distribution d'argent public gâchée par des acteur·rices de l'action sociale converti·es au moindre effort. Il ne paraît pas absurde que ce type de critique émane d'une responsable salariée d'une entreprise et non pas d'une association, qui endossent un réel militantisme ancré dans des héritages historiques forts³.

Pourtant, à Paris, un responsable associatif tient un discours similaire, alors même qu'il est permanent d'une structure associative. Mais il faut relativiser cet ancrage par le fait qu'il s'agit d'une importante structure francilienne agissant dans les différents secteurs de l'action

¹ Instances territoriales sur la Métropole de Lyon qui convoquent les bénéficiaires du RSA n'ayant pas rempli leurs obligations pour leur attribuer des sanctions.

² Entretien avec une cadre d'une entreprise lyonnaise conventionnée par la Métropole pour accompagner les bénéficiaires du RSA, le 9 juillet 2021. Cette responsable a réalisé un cursus universitaire en science politique, spécialité politiques du genre et des discriminations, avant d'alterner différents postes autant dans le public (préfecture) que dans le privé (cabinet de conseil, ou associations nationales de plaidoyer).

³ Voir chapitre 2, section 1.

sociale¹, dont le service lié à l'accompagnement socio-professionnel des publics allocataires du RSA n'est qu'une activité parmi de nombreuses autres. La rhétorique de l'argent public est mobilisée par ce cadre pour justifier les pratiques comptables et gestionnaires, qu'il juge pourtant lui-même « contraignantes » pour les travailleur·euses sociaux·ales :

« En même temps j'ai l'impression que, encore une fois, tout le champ du social, c'est général ... J'ai fait un peu d'urgence pendant le Covid, j'ai fait un peu de *reporting* tous les jours, pareil, à se faire du Excel et du tableau. C'est de l'argent public on rend des comptes ça ne me choque pas. [...] Mais au-delà de ça, sur le suivi administratif, le *reporting*, il faut faire émarger les gens, appeler les convocations et convoquer dans les temps. C'est aussi l'assurance qu'on ne laisse pas des gens dans la nature pendant des mois et des fois c'est aussi la contrainte du RSA, de la convocation etc., qui fait revenir des gens qui ne seraient pas mobilisés sinon. Et je ne dis pas que la coercition c'est la mère de tout mais si des fois ça peut nous permettre de raccrocher le contact avec quelqu'un et de mettre le pied à l'étrier alors allons y quoi ! »²

Ces critiques prennent place dans un cadre particulier qu'est celui de l'insertion et dont les questionnements récurrents sur l'assistantat³ jalonnent les débats publics⁴ et clivent les professionnel·les elles et eux-mêmes. La mise en tension des différents groupes professionnels est donc réalisée au moyen d'une conversion à la rhétorique administrative, gestionnaire et comptable d'une partie des cadres de l'action sociale. Elle a un double effet : auprès des acteur·rices de guichet, elle permet de justifier la mise en place de pratiques visant à rationaliser leur quotidien et auprès des allocataires du RSA, elle induit une pédagogie par la sanction pour les quelques allocataires qui se verraient convoqué·es pour ne pas avoir rempli les obligations d'insertion incombant à leurs CER.

C'est bien plus du côté des professionnel·les associatif·ves que les effets de la contractualisation se font le plus lourdement sentir. Les cadres de l'action sociale territoriale recruté·es notamment dans les associations semblent plus enclins à intégrer le fonctionnement conduisant à mettre en mouvement le plus rapidement ou le plus fréquemment possible les

¹ Pour spécifier concernant cette structure : accueil des réfugiés, prévention des addictions, psychiatrie et handicap, urgence et hébergement, logement, formation et insertion professionnelle.

² Entretien avec un chef de pôle RSA et accompagnement dans une importante structure associative parisienne, le 25 novembre 2021. Il est diplômé d'un master de psychologie sociale, a fait un stage de fin d'étude dans la structure dont il est chef de pôle au jour de l'entretien, puis a « gravi les échelons » en commençant CISP puis responsable d'animation collective puis responsable d'équipe.

³ Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre.*, Raisons d'agir, Cours et travaux, 2021.

⁴ ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux.*, Paris, La Découverte, Cahiers Libres, 2012.

allocataires du RSA. Ils et elles contribuent ainsi à diffuser au sein de leurs services des pratiques indiquant le « bon » chemin ou parcours d'allocataires. Les processus gestionnaires et comptables quotidiens permettent donc en interne un meilleur gouvernement de l'autonomie des pratiques professionnelles pour mieux activer les allocataires du RSA. Le levier de la (dé)multiplication des dispositifs permettant d'insérer les allocataires vers l'emploi a été mobilisé à de nombreuses reprises par les professionnel·les, à tel point que les acteur·rices de terrain en font un des principaux obstacles à une efficience de la politique publique dans son ensemble. Bien plus qu'un problème d'information et de communication, l'illusion d'une profusion de l'offre profite aux acteur·rices politiques.

2.2 Un simple problème d'information ?

La croyance qui voudrait que les territoires étudiés soient riches en offre d'insertion et proposent divers outils pour les personnes éloignées de l'emploi semble être partagée par un grand nombre d'acteur·rices. L'intérêt pour les collectivités d'apparaître, ou plutôt d'afficher, la multiplicité des dispositifs d'insertion est clair : elle leur permet de mettre en avant une certaine attractivité de la politique sociale, tout en montrant leur volontarisme politique en la matière, ce qui n'est pas négligeable pour des collectivités gouvernées par des (coalitions de) groupes de gauche. *In fine*, ces collectivités (re)légitiment¹ à leurs manières leur action publique, tout en permettant une évidence incontestable et rassembleuse : quel acteur·rice voudrait ne pas avoir de choix dans ce qu'il ou elle propose aux allocataires ? Cela permet de rassembler, derrière cette croyance, des initiatives extrêmement larges, voire parfois contradictoires et de diffuser par là même la croyance. Sans chercher à affirmer si oui ou non cette offre est réellement abondante, il s'agit plutôt de comprendre comment cette croyance (2.2.1) aboutit à des désajustements entre certains dispositifs et certains groupes professionnels (2.2.2), ce qui contribue alors à diluer les dispositifs d'insertion dans les politiques d'emploi.

¹ Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*

2.2.1 Le foisonnement de l'offre d'insertion : une croyance qui rassemble

La diversité de l'offre d'insertion constitue quasiment un consensus chez la plupart des acteur·rices rencontrés·es, à tel point qu'il a été difficile, dans un premier temps, de l'analyser pour le déconstruire¹. Il apparaît alors pertinent d'en analyser les modalités tel un résultat de l'enquête à prendre au sérieux, notamment sous l'angle des croyances que Fabien Desage et Jérôme Godard proposent de déconstruire dans le cadre de la construction cognitive de l'action publique locale². En suivant le chemin de ces auteurs, l'invocation de la profusion de l'offre d'insertion « constitue autant un fétiche rassembleur d'initiatives variées, qui préservent par leur ambiguïté constitutive une pluralité d'options dans lesquelles les bricolages, les routines, mais également les confrontations d'intérêts vont pouvoir prendre place »³. La force et la puissance de ces croyances d'action publique locale reposent précisément dans leur capacité à la « mettre en récit », sans que soient forcément attendus des résultats. Tout se passe comme si, parce que les collectivités permettent le financement d'une diversité d'outils pour insérer les allocataires du RSA, la politique d'insertion par l'emploi était intrinsèquement pertinente et efficace. C'est donc précisément parce que les croyances « libèr[ent] les acteurs politiques des contraintes de démonstration de l'efficacité de leur action », qu'elles permettent une (re)légitimation de l'action du politique à l'échelle locale.

La croyance partagée chez les acteur·rices de terrain que leur territoire recouvre un panel inépuisable⁴ d'initiatives participe ainsi de la dilution de l'insertion, ou sa « valorisation » au sein de diverses appellations (inclusion, économie sociale et solidaire, Responsabilité sociétale des entreprises (RSE), *coaching*, etc.). Il faut cependant rappeler au préalable les contextes territoriaux dans lesquels ces croyances prennent place : à Paris comme à Lyon, la présence en nombre important d'associations ou d'entreprises, qu'elles soient de petite taille ou qu'il s'agisse de groupes présents dans divers territoires, permet aux collectivités de financer une pluralité de dispositifs liés à l'insertion sociale ou professionnelle. Cela doit se comprendre en lien aussi avec la capacité d'attraction et d'attractivité économique des métropoles parisiennes

¹ Voir en introduction.

² Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ L'image d'une corne d'abondance semble adéquate pour visualiser cette croyance partagée par les professionnel·les qui évoquaient en entretien la pluralité des actions possibles, surtout à la fin de l'enquête de terrain, car le caractère quasiment systématique de fréquence de ce constat par les enquêté·es pousse le ou la chercheur·euse à le considérer comme normal, voire naturel.

et lyonnaises¹. Les enquêté·es rencontré·es dans la Ville de Paris ont très souvent formulé cette idée, que celles et ceux-ci soient salarié·es d'associations ou des services internes de la mairie. C'est ce qu'explique un responsable d'une importante structure parisienne, introduisant ainsi l'exception de la capitale pour ce professionnel qui, même en n'ayant pas exercé dans un autre lieu que Paris, semble tout à fait souscrire à la croyance d'une richesse du territoire parisien, sans avoir pourtant d'autres points de comparaison :

« Le premier truc à dire, c'est que moi je n'ai bossé que sur Paris, donc je n'ai que ce regard-là, mais c'est un tissu très dense. Il y a beaucoup de choses. Et presque des fois, la limite, on pourrait se dire, c'est qu'il y a tellement de choses, que c'est un travail en soi que se tenir au courant de ce qui existe, de ce qui n'existe plus, des contacts qui ont pu bouger, de nouvelles modalités d'admission, etc. Il y a un tissu très riche sur tous les sujets. »²

D'une certaine manière, cette idée d'un foisonnement induit une forme de déresponsabilisation pour ce cadre associatif qui assume ensuite avoir des partenaires privilégiés, facilitant ainsi ses choix dans l'offre d'insertion. Le vocabulaire mobilisé dans cet extrait d'entretien illustre à juste titre cette croyance en une profusion de leviers à la disposition des professionnel·les de l'action sociale pour mieux répondre aux exigences des collectivités en matière d'intégration rapide des allocataires du RSA dans des dispositifs visant autant la « remobilisation », la « confiance en soi » que la rédaction d'une « lettre de motivation ». Cette idée s'accompagne alors de la nécessité perpétuelle d'être à jour, un impératif pour les cadres et leurs subordonné·es dans l'accompagnement des allocataires :

« C'est aussi rappeler aux référents qu'il est important de se mettre à la page, de voir, il y a tel séminaire sur les artistes, très bien vous l'avez fait il y a quarante ans, c'est bien de le refaire parce qu'entre-temps ça s'actualise, ça permet aussi quand on est responsable pour l'accompagnement, on peut pas être sur tous les fronts et d'avoir quelqu'un sur l'insertion professionnelle, pure, vraiment, et puis ça permet aussi d'organiser un tas d'événements qui sont vraiment très intéressants, enfin Paris c'est énorme en termes de propositions, [...] on va pas dire des défauts, mais c'est un point un peu de tension où il y a énormément de propositions et parfois les référents s'y perdent un peu. »³

¹ Charles-Edouard HOULLIER-GUIBERT, « L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2019, n° 1, p. 153-175.

² Entretien avec un chef de pôle RSA et accompagnement dans une importante structure associative parisienne, le 25 novembre 2021. Il est diplômé d'un master de psychologie sociale, a fait un stage de fin d'étude dans la structure dont il est chef de pôle au jour de l'entretien, puis a « gravi les échelons » en commençant CISP puis responsable d'animation collective puis responsable d'équipe.

³ Entretien avec une responsable adjointe d'EPI, titulaire d'une licence de droit puis diplômée de l'école d'assistante sociale, ayant passé son Caferuis, le 15 mars 2023.

Le caractère presque performatif de cette croyance sous-entend¹ donc un enjeu non négligeable autour de la circulation de l'information. Les référent·es de parcours RSA parisien·nes s'estiment bien souvent « submergé·es » de mails proposant d'inscrire leurs allocataires à divers évènements, ateliers, formations, etc. C'est notamment pour cela que le service interne municipal de cette cadre territoriale adjointe a mis en place des réunions mensuelles à destination des référent·es. Lors d'une observation menée dans un groupe de travail parisien organisé par la Dases en mai 2022, des professionnel·les se plaignent par ailleurs que les informations diffusées par les chargé·es de projet territoriaux·ales soient trop « descendantes » et ne permettent pas une réelle « appropriation par les référent·es ».

Un second responsable de l'association qui gère sur la capitale les financements européens au titre du PLIE, l'EPEC, exprime en ces termes et au vu de son expérience dans d'autres départements l'exceptionnalité qui peut être décelée à Paris : « *je ne vais pas faire la promotion de la politique qui est déployée à Paris, mais je trouve qu'effectivement, on est sur un territoire qui est riche* »². La valorisation chez les cadres de l'accumulation de dispositifs à destination des publics en situation de précarité³ est une idée communément partagée chez ce groupe d'acteur·rices, mais vient aussi jouer comme un argument pour responsabiliser les référent·es et les allocataires. Si l'offre est conséquente, les accompagnant·es ne peuvent que réaliser des sorties vers l'emploi positives, puisqu'ils et elles ont de multiples choix à « tester » sur les allocataires. L'argument fonctionne aussi d'un point de vue pédagogique pour les allocataires du RSA : en proposant toute la palette d'actions à leur disposition, les référent·es participent ainsi à une responsabilisation des allocataires, voire à leur culpabilisation quant à la dette qu'ils et elles auraient envers la société, les impôts payés par les personnes qui travaillent servant de base aux financements de « *cette offre conséquente d'actions* »⁴.

Au-delà de la dimension responsabilisante pour les professionnel·les ou culpabilisante pour les allocataires, la croyance en un foisonnement de l'offre d'insertion introduit un biais inévitable dans l'accès à cette offre en fonction des territoires français. Sans qu'il s'agisse de

¹ Nicolas BUE, Fabien DESAGE et Laurent MATEJKO, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique. », in *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58.

² Entretien avec le responsable de la direction emploi, inclusion et solution territoriale de l'EPEC, le 10 mai 2022. Titulaire d'un master en économie sociale et solidaire, ce directeur a commencé sa carrière en tant que chargé de relations entreprises au sein de différents PLIE d'Ile-de-France puis de Cap Emploi, pour ensuite être devenu directeur du volet anciennement PLIE de l'EPEC en 2016.

³ L'EPEC n'accompagne pas que des bénéficiaires du RSA, mais aussi des demandeurs de l'emploi de longue durée issu de Pôle emploi dont les difficultés sociales sont encore trop importantes pour permettre un retour à l'emploi rapide.

⁴ Entretien avec une responsable associative, pôle parcours social et professionnel, association existant depuis 1905, cumulant hébergement et accompagnement social et professionnelle ainsi que dans le domaine de la prévention, avec une spécialisation sur les publics SDF, le 22 avril 2022.

l'objet principal de ce chapitre, on émet ici l'hypothèse que, tant par la couleur politique du département, que les caractéristiques socio-économiques de la population du territoire, les possibilités offertes dans les parcours d'insertion sont donc politiquement et socialement situées¹. Elles induisent ici une inégalité probable entre la prise en charge d'un allocataire du RSA en territoire urbain et en territoire rural.

Pour accentuer ces constats, le détour par la spécificité métropolitaine lyonnaise permet un éclairage complémentaire, où la croyance s'incarne aussi dans le contexte spécifique des réorganisations des bureaucraties sociales et de l'intercommunalité, qui pousse les guichets métropolitains à être particulièrement au fait des différentes informations et dispositifs. C'est ce qu'explique cette cheffe de service social :

« On a un nombre d'actions extrêmement importants avec des financements différents, ce qui fait que tout n'apparaît pas, parce qu'on a quand même des gros territoires, politique de la ville, donc on a des actions financées pour la politique de la ville, on a des actions financées au titre du RSA, des actions financées au titre du FSE donc ça multiplie les actions sans malheureusement, ... Il existe pas, pour le coup moi j'étais politique de la ville avant, on mettait en place des actions avec des partenaires en s'appuyant vraiment sur ce que les partenaires nous faisaient remonter, il manque ça, il manque ça, il manque ça. [...] En tout cas, on manque d'une lisibilité et peut-être aussi d'une meilleure coordination de ces actions-là. »²

D'autres professionnel·les des associations agissant dans le Grand Lyon partagent ce constat, qui revêt d'autant plus un caractère utopique quand il fonctionne comme un moyen de relativiser les parcours d'allocataires du RSA – et la dimension cyclique de leur dépendance aux aides sociales – mais aussi de relativiser l'efficacité de l'accompagnement des référent·es eux et elles-mêmes. Une responsable associative justifie ainsi la portée parfois limitée des actions de sa structure en relativisant par la richesse territoriale mais aussi nationale « spécifique » à la France :

« Après il y a la limite des dispositifs du marché d'emploi : quand on accompagne des gens de 55 ans, on ne se fait pas d'illusion, on essaie [*rires*]. Et puis après on a parfois des parcours hyper compliqués. Après en globalité, je trouve quand même qu'on est riche de dispositifs on est riches de solutions, on est riche aussi quand même de ressources, même si les personnes sortent de l'ACI, elles vont avoir du

¹ Gilles FRIGOLI, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, 2010, n° 162, n° 6, p. 76-84.

² Entretien avec une cheffe de service social d'un territoire de l'Est lyonnais, plus pauvre que les autres territoires, ce qui se traduit par exemple par de plus nombreux accompagnements sociaux sur cette ville que sur le reste de la métropole, le 21 mai 2021. Cette responsable est titulaire d'un master en développement et management de projets, ce qui l'a conduite sur un poste précédent à travailler dans la Politique de la Ville.

chômage, voilà, et après elles vont encore retomber au RSA, mais même au RSA, on est pauvres mais on n'est pas sans rien ! Faut quand même le souligner, mais c'est pas mal de questionnements. »¹

Les cadres salarié·es d'entreprises agissant dans la métropole lyonnaise portent particulièrement cette vision, qui se traduit par un impératif en matière d'accès à l'emploi renforcé. Une responsable d'une des structures lyonnaises évoque son étonnement quant à un de ses subalternes, occupant le poste de CIP, qui serait selon elle résigné à n'utiliser que des leviers sociaux pour accompagner les allocataires du RSA au quotidien. Elle met ainsi en lien une pratique centrée sur l'accompagnement social, qui découlerait justement de l'accès difficile à l'information, et la portée limitée de l'action des référent·es de parcours :

« Les pratiques oui, enfin moi, mais ne serait-ce que sur le vocabulaire des uns des autres ils parlent pas de la même chose. Et puis moi je trouve qu'il y a aussi, la personne qui est la plus ancienne ici, et qui est au demeurant très jeune, elle a pas 30 ans, moi je suis hyper surprise, alors après moi c'est aussi mon rôle de manageuse d'essayer de, ... Mais il est blasé, [...] là je disais "oh ben t'as vu là y a des visites de SIAE", il me dit "non mais c'est bon j'en ai déjà fait", donc même des choses qui peuvent être un peu plus, et je pense que c'est lié, c'est un truc un peu circulaire, original, je pense que ça débouche pas tout ce qu'il fait pour les gens, que de toute façon ben il y a trop de trucs, moi j'arrive pas. Il fait partie de ceux qui me disent moi je lis plus les mails, et voilà. Donc du coup lui il se focalise sur l'accompagnement social en gros, et après je dis oui mais sur l'emploi on en est où ? »²

On observe donc sur le terrain une croyance partagée, à Paris comme dans la Métropole de Lyon, que l'offre d'insertion est riche, à tel point que tou·tes les professionnel·les ne peuvent connaître les différentes possibilités à leur disposition pour mettre les allocataires du RSA en mouvement. Mais ce constat partagé par la plupart des acteur·rices rencontré·es agit aussi comme une manière de relativiser, voire d'excuser, la portée de leurs accompagnements ou ceux de leurs subalternes. La croyance rend ainsi possible deux choses : la justification pour les *street-level bureaucrats* qu'ils et elles ont fait tout leur possible pour « leurs » publics, et la possibilité politique pour les cadres et les élu·es de réenchanter leur intervention dans la politique d'insertion en valorisant la diversité des actions qu'ils et elles financent.

La tension qui traverse les professionnel·les se situe donc la valorisation d'une richesse de l'offre, mais qui ne permet pourtant pas de se saisir de l'ensemble des possibilités et la

¹ Entretien avec une responsable administrative et financière de SIAE au sein d'une fondation lyonnaise de taille importante, plutôt identifiée public jeune et enfance en danger avec la gestion de nombreux foyers, le 8 juillet 2021.

² Entretien avec une cadre d'une entreprise lyonnaise conventionnée par la Métropole pour accompagner les bénéficiaires du RSA, le 9 juillet 2021. Cette responsable a réalisé un cursus universitaire en science politique, spécialité politiques du genre et des discriminations, avant d'alterner différents postes autant dans le public (préfecture) que dans le privé (cabinet de conseil, ou associations nationales de plaidoyer).

relativisation par rapport à d'autres territoires qui seraient moins bien dotés en la matière. Pour se repérer dans ces multiples sources d'informations, ils et elles usent alors de stratégies humaines basées principalement sur leurs relations interpersonnelles et de leurs expériences passées. Ainsi, la croyance en une profusion de l'action publique locale en matière d'insertion et d'emploi traduit bien en cela la conversion non mécanique de cette croyance en des actions. Elle relève donc moins d'une idée qui guide l'action que d'une croyance qui crée un « rapport à l'action »¹ pour les acteur·rices dans leurs choix.

2.2.2 Déresponsabilisation des professionnel·les et dilution de l'insertion dans l'emploi

La croyance autour de la richesse des dispositifs offerts sur les territoires parisiens et grand lyonnais engendre des effets sur la manière dont les acteur·rices de terrain vont « choisir » les étapes ou les actions qu'ils et elles vont proposer aux allocataires du RSA. Des formes de segmentation de l'offre disponible se créent alors en fonction du groupe professionnel d'appartenance, mais aussi et surtout des représentations de chaque groupe sur le type d'actions menées au sein des structures. Cette fragmentation de l'offre contribue à un affaiblissement des spécificités de l'insertion pour les fondre au sein des politiques d'emploi. Le partage d'une croyance en une profusion de l'offre territoriale permet donc aux professionnel·les de se déresponsabiliser de leur mobilisation de l'intégralité des dispositifs et autorise le maintien de leurs pratiques et de leurs représentations.

Les spécificités territoriales jouent un rôle particulier dans ce défaut d'utilisation ou d'intégration des diverses étapes dans les parcours d'allocataires. En effet, les reconfigurations des bureaucraties du champ de l'insertion sociale et professionnelle à Lyon et à Paris n'ont pas abouti aux mêmes répartitions de compétences. Le caractère nettement plus incontournable du GIP lyonnais MMIE induit aussi un positionnement des acteur·rices collectif·ves du champ plutôt en soutien ou contre son institutionnalisation, voire sa prépondérance. En revanche, à Paris, la constitution de l'EPEC² revêt une dimension moins politique, car cette association est toujours – et seulement – identifiée comme la gestionnaire des financements européens FSE et du dispositif PLIE. L'EPEC garde un fonctionnement indépendant, contrairement à la MMIE

¹ Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661, p.635.

² Ensemble Paris emploi compétences, association gérant les fonds du PLIE et de l'ancienne Maison de l'Emploi parisienne.

qui endosse un rôle de « *bras armé* »¹ de la politique métropolitaine et de ses services centraux, la DIE.

Du côté des services internes parisiens, on note donc diverses stratégies des référent·es de parcours ou des cadres territoriaux pour accepter et relativiser leurs actions par rapport à la diversité des choix offerts. Cette cadre d'un service social polyvalent me raconte par exemple comment elle a tenté de diffuser, au niveau de son équipe lors de son précédent poste, les informations des différents partenaires de la Ville de Paris :

« Notre formation n'a pas une formation très poussée sur l'insertion. Nous, en tant que cadre, on doit effectivement impulser au niveau des équipes. [...] Moi, sur le 14e, à un moment donné, quand je suis arrivée, j'étais en fait assez curieuse, j'avais la possibilité de regarder sur Peps, j'envoyais au niveau des travailleurs sociaux. En fait, je me suis rendue compte, en interrogeant les uns et les autres, que c'était un gros *flop*, ils n'en avaient rien à faire de ce que j'envoyais ! Sauf que certains m'ont dit "on se souvient de certains aspects, mais quand on allait retrouver votre mail, l'inscription était obsolète", parce qu'entre-temps elle était finie. Donc il y en a qui pouvaient garder en mémoire peut-être un dispositif ou des possibilités de sessions de recrutement dans des métiers, et puis ça correspondait à quelqu'un qu'ils allaient recevoir, mais c'est seulement après qu'ils allaient regarder. »²

Les dispositifs qu'évoquent cette cadre territoriale parisienne renvoient principalement à des dispositifs d'accès à l'emploi ou d'ateliers de remobilisation en vue de la reprise d'un emploi. Les travailleur·euses sociaux·ales de ces services polyvalents de la Ville de Paris ne sont pas spécialement sensibles à l'utilisation effective de ces offres, au regard de leur formation notamment, que les cadres peuvent elles et eux-mêmes être enjoins de diffuser. Pourtant, le cadre du RSA et des contrats d'engagements est censé envisager le retour à l'emploi comme un objectif prioritaire du parcours d'insertion. Cette responsable renvoie à l'appréciation individuelle de ses subalternes la mobilisation ou non des diverses possibilités, ce qui concerne probablement une proportion marginale de référent·es de parcours.

La modalité primordiale de sélection des offres qui est mise en œuvre par ces référent·es semble être l'interconnaissance et la réputation. La mobilisation de routines professionnelles liées à des dispositifs que ces acteur·rices évaluent elles et eux-mêmes comme fonctionnant ou ne fonctionnant pas, les pousse vers une moindre ouverture aux autres dispositifs qu'ils ou elles ne connaissent pas. À la question « comment faites-vous pour vous repérer dans toute l'offre d'actions à Paris ? », une professionnelle répond :

¹ Entretien avec un cadre de la MMIE, le 18 février 2021.

² Entretien avec deux responsables d'un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

« Alors, tout, ça serait prétentieux, évidemment. [...] Après, nous, aux travailleurs sociaux, on garde un certain profil de personnes en suivi. Il y a certaines prestations, par exemple, qui existent et qu'on n'utilise pas forcément, ou beaucoup moins. On sait que ça existe, mais on n'oriente pas forcément vers eux. [...] Après, quand il y a des choses qui fonctionnent, ça permet qu'on puisse les garder en mémoire plus facilement aussi. Parce qu'on a des retours positifs, on sait que ça marche, etc. ou inversement : quand on a eu des retours négatifs de certaines personnes, on a peut-être moins tendance à envoyer une autre personne. On s'ajuste aussi comme ça, avec les retours qu'on a des allocataires qui y vont. »¹

Cette même professionnelle travaille dans un EPI de la municipalité parisienne qui accueille en son sein un conseiller de Pôle emploi dédié et détaché pour l'orientation et le suivi d'allocataires du RSA qui seraient volontaires pour entrer dans une modalité dite « renforcée » d'accompagnement et d'accès à l'emploi. Au sein de cet EPI se trouvent aussi des prestations de formations et d'accompagnement à la recherche d'emploi, qui selon elle, forment déjà en interne un ensemble conséquent d'outils à la disposition, proche qui plus est, des référent·es RSA pour favoriser le retour à l'emploi de leurs allocataires. La proximité est un critère qui revient souvent chez les professionnel·les parisien·nes, avec l'idée que le fait de « *mettre un visage sur un nom ou une action* »² permet davantage de proposer l'action qu'un mail désincarné, perdu dans le flot quotidien d'informations à retenir.

On comprend donc bien qu'à Paris, l'interconnaissance entre professionnel·les et les quelques actions que les partenaires qui sont les plus proches de ceux et celles-ci proposent, fonctionne comme un mécanisme efficace de sélection par les référent·es des offres disponibles. Si les opérations de classifications des publics selon leur degré d'employabilité jouent ainsi dans un premier temps le rôle d'orientation et de catégorisation, celle-ci se poursuit tout au long du parcours de l'allocataire en fonction du ou de la professionnel·le qui va l'accompagner. Les travailleur·euses sociaux·ales maintiennent ainsi des pratiques d'accompagnement, dans la durée des parcours d'insertion, qui mettent à distance l'emploi. Ils et elles « choisissent » ou « prescrivent » des actions pour les allocataires qui correspondent à leurs pratiques professionnelles d'accompagnement social, centré sur l'accès aux droits.

Ce processus prend une ampleur plus importante dans le contexte lyonnais pour diverses raisons. En effet, l'échelon métropolitain et la création de la MMIE ont engendré des reconfigurations des bureaucraties sociales dans le souci d'extraire l'insertion du champ de

¹ Entretien avec une professionnelle de formation CESF, depuis environ 25 ans, ayant travaillé toujours « dans le RMI puis le RSA », au sein de services publics, d'abord dans le Département de Seine Saint Denis puis à la Ville de Paris, le 15 mars 2023.

² Entretien avec un responsable associatif d'une structure parisienne qui accompagne des bénéficiaires du RSA en souffrance psychologique, juriste de formation ayant exercé dans diverses structures, le 19 novembre 2021.

l'action sociale pour le positionner au plus près des politiques d'emploi. La critique portée par un certain nombre d'acteur·rices de terrain se veut donc particulièrement forte à l'encontre de la MMIE, qui cristallise des tensions diverses. Mais, avant tout, les acteur·rices semblent user de stratégies individuelles pour contourner les différents événements et les actions menées par la MMIE. Cette stratégie relève d'une résistance dans leurs actions, surtout dans la mesure où ils et elles jugent l'échelon métropolitain trop éloigné du terrain, contrairement à elles et eux et à leurs accompagnements en accord avec les besoins des personnes. C'est ce que rapporte un CIP :

« Quand on est noyés par l'information c'est aussi la MMIE qui participe à ça. Quand on a, ils appellent ça une cohorte commerce-restauration, où là ils veulent avoir des viviers de candidats par rapport à des nouveaux commerces qui ouvrent à la tour oxygène. J'envoie, j'oriente deux candidats qu'il faut rentrer par un formulaire. Ils demandent s'ils sont intéressés pour effectuer des stages, des ateliers, des entretiens d'embauche, ... Il s'avère que j'ai un candidat avec un CV de serveur, qui a de l'expérience, et qui a besoin d'emploi, après il est aussi ok avec ces techniques de CV etc. On me demande s'il aimerait faire un stage en sandwicherie. Je me demande mais est-ce qu'il y a l'emploi derrière ? Si c'est préalable à l'emploi c'est-à-dire s'il y a emploi derrière, ok, et en fait on me dit non. En fait je comprends pas quel était l'objectif du stage alors que dans le formulaire il avait été clair il en voulait, il voulait pas s'inscrire dans un stage, lui il voulait l'emploi. »¹

Pour ce référent lyonnais spécialisé dans l'accompagnement de publics sans domicile fixe, on perçoit la teneur négative que cette expérience de partenariat avec la MMIE revêt. La critique endosse une dimension politique dès lors qu'elle ne vise pas uniquement à remettre en cause le fonctionnement du GIP, mais aussi les actions qu'il propose : des participations d'allocataires du RSA à des actions très ponctuelles ne débouchant pas sur des emplois stables, qui plus est pour des candidat·es expérimenté·es. Ce référent porte alors une représentation dépréciative de la MMIE, dont le contenu des actions viserait principalement à remettre au travail le plus rapidement possible les personnes en situation de précarité, voire les chômeur·euses dans leur ensemble, et ce, à n'importe quelles conditions. Dès lors, ce conseiller évoque le fait qu'il ne recourt plus aux offres proposées par la MMIE, qui par ailleurs propose selon lui trop d'événements peu adaptés à « son » public.

D'autres référent·es RSA rencontré·es, surtout les plus novices d'entre eux et elles, usent de stratégies d'évitement de la MMIE en conséquence des critiques émanant de leurs

¹ Entretien avec un CISP d'une association lyonnaise de petite taille, spécialisée dans l'accompagnement de personnes sans domicile fixe, le 11 mai 2021. Ce professionnel s'est d'abord formé à la vente après l'obtention de son baccalauréat puis a fait une reconversion professionnelle pour devenir CISP après quelques années d'exercice dans les métiers du commerce.

collègues d'autres associations. Ils participent ainsi au développement de réseaux d'interconnaissance territoriaux¹ mettant à l'écart certains types d'acteurs et favorisant ainsi la polarisation de l'insertion. C'est ce qu'explique cette responsable d'une entreprise financée pour l'accompagnement des allocataires du RSA sur l'Est lyonnais, qui assume que la critique négative formulée et entendue chez ses collègues d'autres associations l'a influencée dans le choix des outils privilégiés pour diffuser l'information concernant l'action que sa structure mettait en place :

« Moi par exemple je vous le dis, il y a une action au début je me suis dit, je vais [la] balancer à la MMIE pour qu'ils balancent, pour qu'on ait des prescriptions et en fait quand j'ai vu comment c'était pris ce qui émanait de la MMIE, je me suis dit 'je vais faire mes petits *mailing* perso, rencontrer les gens', parce que je me suis dit 'ça va plus me desservir que la MMIE porte mon action'. On en revient je sais pas comment dire, on en revient à un truc ou à un moment faudrait que la métro reformalise le cadre autour de l'insertion. »²

En choisissant de ne pas diffuser son information sur les réseaux de la MMIE ni d'estampiller cette action en question par le GIP, cette responsable met en avant sa stratégie pour ne pas être disqualifiée des autres collègues d'associations. Ces dernières risqueraient en effet, s'ils voyaient son action aux couleurs de la MMIE, de ne pas du tout proposer à leurs allocataires cette action, voire de diffuser une image négative de sa structure. L'enjeu semble donc être de marquer les frontières d'une action associative partagée en matière d'insertion, qui se distingue d'autres actions menées par des institutions plus récentes.

Cette critique à l'encontre du nouvel échelon métropolitain a été entendue à plusieurs reprises dans des réunions observées au printemps 2023 entre associations financées par la Métropole de Lyon au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA. Elles reprochent à la Métropole de financer des structures peu habituelles, qui « débarquent » notamment de Paris, ont des budgets – supposément - bien plus importants et qui ont peu d'assise territoriale. Elles critiquent la dimension « industrielle » proposée par l'accompagnement de ces associations ou entreprises, qui cumulent les interventions dans différents secteurs de l'action sociale (hébergement d'urgence, santé ou prévention, logement, formation, etc.). En termes de

¹ Ce constat est partagé aussi par le fait qu'au fil de l'enquête menée dans le cadre de la thèse, la constitution d'un réseau a permis de cerner que les cadres expérimentés de l'insertion lyonnaise notamment, se connaissaient toutes et tous bien. Ce « petit monde » de l'insertion agit comme un facteur aggravant quand de nouveaux opérateurs arrivent sur les territoires.

² Entretien avec une cadre d'une entreprise lyonnaise conventionnée par la Métropole pour accompagner les bénéficiaires du RSA, le 9 juillet 2021. Cette responsable a réalisé un cursus universitaire en science politique, spécialité politiques du genre et des discriminations, avant d'alterner différents postes autant dans le public (préfecture) que dans le privé (cabinet de conseil, ou associations nationales de plaidoyer).

pratiques professionnelles, elles semblent par ailleurs particulièrement irritées par la mise en place d'accompagnements ne prenant pas en compte les freins à l'emploi des allocataires du RSA pour aller vers la reprise d'un emploi coûte que coûte. Elles fustigent par exemple la visibilité que ces structures peuvent avoir sur le réseau social professionnel LinkedIn, qui, contrairement à elles, met en avant quotidiennement des actions se voulant relever de l'innovation sociale et de la démonstration rapide de résultats positifs. La critique associative rejoint la « délimitation de frontières »¹ d'une catégorie de l'insertion plus traditionnelle et marquée par le travail social.

Il apparaît dans ces critiques une stratégie de défense professionnelle de ces acteur·rices regroupé·es en collectif, mais pas uniquement. Ils et elles contribuent par leurs actions, et notamment par leurs différentes mobilisations², à définir les limites de ce que l'insertion socio-professionnelle sur le territoire peut revêtir ou non. Farouchement opposés à une vision trop centrée sur l'emploi, ils et elles mettent en avant régulièrement la temporalité longue dans laquelle s'inscrivent leurs accompagnements et la défense d'approches compréhensives envers les difficultés de « leurs » publics. L'appropriation-même des publics par ces structures contribue ainsi à définir un « nous » et un « eux » permettant de différencier leurs actions de celles de nouveaux·elles acteur·rices ou de celles proposées par la Métropole. Ces constats invitent à considérer « les frontières sectorielles de l'action publique comme objets et produits d'un travail concurrentiel de délimitation des périmètres bureaucratiques, qui consiste tout autant à inclure qu'à exclure des acteurs ou des enjeux, objectifs et instruments d'action publique »³.

Le choix des actions dans les parcours d'accompagnements des allocataires du RSA par leurs référent·es est donc loin d'être neutre. Il s'inscrit dans le cadre de débats nationaux polarisant les référent·es entre les tenant·es d'un retour à l'emploi rapide comme seule condition de l'insertion des publics et les partisan·es d'approches plus sociales des accompagnements. La dimension rassembleuse de la supposée richesse de l'offre d'insertion sur les territoires lyonnais et parisien tient donc précisément en ce qu'elle n'appelle aucune démonstration de son efficacité de la part des décideurs notamment. Tout se passe comme si

¹ Pierre-Yves BAUDOT, « Le handicap comme catégorie administrative. Instrumentation de l'action publique et délimitation d'une population », *Revue française des affaires sociales*, 2016, n° 4, p. 63-87.

² Le chapitre suivant sera dédié à l'analyse de ces modes d'action associatifs.

³ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques », *op. cit.*

tout·es les acteur·rices souscrivent à cette croyance de l'abondance territoriale sans que jamais celle-ci ne soit ni prouvée réellement, comparément à d'autres territoires, ni efficace empiriquement : avoir un panel d'actions important n'emporte pas mécaniquement un effet positif sur l'insertion des allocataires du RSA, elle maintient au contraire les routines professionnelles. La croyance contribue par là même à la mise en œuvre de stratégies d'acteur·rices individuel·les pour se repérer dans l'écosystème. Ceux et celles-ci semblent guidé·es avant tout par leurs représentations sociales et politiques des actions proposées par les autres référent·es des autres structures. Ils et elles choisissent ainsi et proposent des actions à « leurs » allocataires du RSA selon, prioritairement, l'adéquation de celles-ci à leurs propres systèmes de valeurs et à ce qu'elles et eux définissent comme étant une « bonne » action dans les frontières de l'insertion. En ce sens, les parcours des allocataires du RSA sont principalement gouvernés par les représentations de leurs référent·es.

Conclusion de la section 2

Cette section a mis l'accent sur les pratiques professionnelles de groupes d'acteur·rices aux formations et aux trajectoires diverses. Elle part de deux constats de l'enquête de terrain auprès des *street-level bureaucrats* rencontré·es : la difficulté pour les travailleur·euses sociaux·ales de se saisir de la question de l'emploi et le « problème » souvent évoqué d'un nombre trop important d'actions et d'outils à la disposition des référent·es pour accompagner les allocataires du RSA. Partant de ces deux constats, cette section a montré ce qui, dans la structure même des professionnel·les de l'action sociale, peut conduire à ces limites quotidiennes à l'opérationnalisation de l'intersectorialité souhaitée par le politique.

Le modèle hérité du travail social pousse tout d'abord à l'intégration d'une logique de réparation pour les référent·es sociaux·ales, qui sont confronté·es plus récemment à une injonction à l'individualisation de l'accompagnement, à travers une logique de parcours notamment. Pourtant, les travailleur·euses sociaux·ales revendiquent une autonomie professionnelle dans leurs manières de recevoir les publics, les écouter et les orienter dans les différents choix. L'instrument du contrat d'engagement réciproque signé entre les allocataires et les collectivités se révèle davantage comme un outil efficace pour gouverner les pratiques

des professionnel·les que les parcours-mêmes des allocataires, dans le sens notamment d'une plus forte activation de ces derniers¹.

C'est ensuite par l'idée d'une croyance de l'action publique² que j'ai proposé d'expliquer comment la supposée richesse de l'offre sur les deux territoires étudiés renforçait les routines professionnelles. En valorisant en effet des initiatives d'acteur·rices très diverses comme étant de l'insertion par l'emploi, les programmations politiques ont élargi le secteur à tel point qu'il se trouve fondu dans les politiques d'emploi. L'insertion est alors d'autant plus l'objet de luttes de définition par les différents groupes professionnels. La non-mobilisation des actions émanant de l'échelon métropolitain par certains groupes professionnels dans le cas lyonnais relève d'une double contestation : celle de l'offre proposée, jugée trop précaire, et celle consécutivement de l'échelon métropolitain lui-même et des multiples reconfigurations qu'il a engagées. En ce sens, les référent·es conservent des habitudes de travail avec leurs propres partenaires, ceux pour qui ils estiment que les actions fonctionnent et correspondent à leurs systèmes de valeurs. Le fait de croire en une supposée richesse de l'offre justifie donc le maintien de pratiques routinisées, qui ne sont pas à décorréliser des positions politiques d'acteur·rices de terrain qui résistent à la marge à cette intersectorialité entre insertion et emploi. Ce sont, en dernier lieu, les acteur·rices politiques qui profitent de ce « réenchancement mythique » permettant de leur accorder une légitimité accrue sans le souci de l'efficacité de leur action.

¹ Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *op. cit.*

² Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchancement mythique des politiques locales », *op. cit.*

Conclusion du chapitre 1

Ce chapitre a donc été l'occasion de resituer les tensions qui jalonnent le secteur de l'insertion depuis les années 1980 jusqu'à aujourd'hui, et ce en partant du point de vue des territoires. Sans chercher à prendre position autour du débat qui se demande si l'insertion est plutôt un fait national ou territorial, j'ai cherché à situer les différentes séquences d'appropriation et de mise en œuvre par les échelons départementaux ayant abouti à l'institutionnalisation de l'insertion. Il convient de lire la phase plus récente de réformes territoriales dans les deux collectivités étudiées comme un accélérateur d'une activation de la politique d'insertion, appelée dorénavant plus systématiquement insertion par l'emploi. Celle-ci s'inscrit ainsi dans une logique structurelle de néolibéralisation « [d]es politiques urbaines et territoriales [qui] tentent avant tout de venir en appui de l'offre, des entreprises et des besoins du capital »¹. Ces politiques d'insertion par l'emploi poussent la valorisation du travail dans ses formes les plus précaires, se positionnant ainsi plus à droite dans le débat national qui oppose les tenant·es de la solidarité nationale et celles et ceux qui optent pour la traque des « assisté·es ».

Mais ce chapitre met aussi l'accent sur les mécanismes de permanences de l'action publique à partir des pratiques du traitement de la pauvreté. En complétant l'analyse des programmations politiques de celles des pratiques des agent·es, le chapitre montre que le fait de « franchir les frontières bureaucratiques »² ne relève en rien d'un mécanisme naturel pour les groupes professionnels soumis à ce mot d'ordre. Sans aller jusqu'à dire que ces *street-level bureaucrats* résistent à la transversalité, leurs représentations et valeurs les enjoignent à pouvoir choisir les dispositifs qui correspondent à leurs valeurs dans leurs pratiques d'accompagnement, particulièrement dans le cas lyonnais où le non-choix de certains dispositifs relève d'une contestation de l'action publique métropolitaine. L'insertion constitue pour ces raisons un secteur d'action publique traversé par des luttes professionnelles internes visant à délimiter la conception même du problème public, mais surtout les solutions à y apporter. Les territoires et leurs organisations politiques propres favorisent l'émergence même de ces luttes entre groupes professionnels qui sont finalement en concurrence pour la délimitation du secteur³.

¹ Gilles PINSON, « Néolibéralisme/Néolibéralisation », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, p. 385-390.

² Janine O'FLYNN, Deborah BLACKMAN et John HALLIGAN, *Crossing boundaries in public management and policy. The international experience.*, London, Routledge, 2013.

³ Pierre-Yves BAUDOT, « Le handicap comme catégorie administrative:Instrumentation de l'action publique et délimitation d'une population », *Revue française des affaires sociales*, 2016, n° 4, p. 63-87.

Chapitre 2 : Les associations en ordre dispersé face aux collectivités territoriales

L'accentuation de la dynamique d'activation des politiques sociales enclenchée par les collectivités territoriales montrée dans le chapitre précédent affecte l'ensemble de leurs partenaires. Puisqu'elles sont difficilement capables d'absorber l'intégralité des flux d'allocataires du RSA, les départements, en charge de l'insertion, ont recours à des partenaires extérieurs que sont les associations. Ces dernières contribuent donc à « pallier les insuffisances du service public [...] en intervenant dans le prolongement des institutions »¹. Les associations interviennent de longue date² dans la prise en charge et l'aide directe des exclus³. Toutefois, leur rôle spécifique dans la gestion d'allocations de l'État est plus récent, et n'a *a priori* rien d'évident ni de naturel. Pour autant, ce rôle a pris tant d'ampleur qu'elles ont pu être qualifiées de « nouveaux guichets » dans le secteur de l'immigration⁴ par exemple. Comme d'autres guichets⁵, elles sont donc touchées par les logiques de rentabilité propres à la nouvelle gestion publique⁶ que tentent de leur imposer les collectivités. Elles ont aussi la capacité d'adapter, voire de transformer, leur rapport aux usagers, en l'occurrence les allocataires, dans un sens plus favorable que ce que les financeurs pourraient attendre d'elles.

Les associations, entendues au sens large⁷, sont donc sélectionnées ou choisies par les collectivités territoriales : que ce soit pour une « invitation au temple »⁸ ou pour une délégation de service public, les échelons infranationaux aussi ont le pouvoir de définir quelles seront les

¹ Matthieu HELY, *Les métamorphoses du monde associatif*, Presses Universitaires de France, 2009, p.193.

² Axelle BRODIEZ-DOLINO, « Entre richesse et pauvreté. Les forums du CESE sur le vivre ensemble. », in « *Aider les pauvres, lutter contre la pauvreté ? Pouvoirs publics et associations face à la question du "vivre ensemble"* », Presses Universitaires de France, 2014.

³ Frédéric VIGUIER, « Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, vol. 6, n° 1, p. 12-34.

⁴ Mathilde PETTE, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, 2014, Vol. 5, n° 4, p. 405-421.

⁵ Vincent DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, n° 21, n° 1, p. 73-95.

⁶ Philippe BEZES et Christine MUSSELIN, « Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », *op. cit.*

⁷ De type gestionnaires ou militantes.

⁸ Yves LOCHARD et Maud SIMONET, « 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », in *Sociologie des groupes professionnels*, La Découverte, 2009, p. 274-284, p.281.

plus légitimes – voire les plus désirables. Sur la base de critères d’efficacité notamment, quand il y a un lien monétaire entre la collectivité et l’association, cette dernière doit ainsi mettre en œuvre, au sens de réaliser pour la collectivité, l’insertion des allocataires du RSA. Mais comment qualifier et juger de l’efficacité des parcours d’allocataires du RSA ? Et comment les associations se saisissent-elles de cette rentabilité imposée par des financeurs qui leur sont bien souvent indispensables ? En somme, quelles relations entretiennent-elles localement avec les départements : dans quelles mesures sont-elles gouvernées par ceux-ci, mais aussi, en tant qu’intermédiaires, comment s’approprient-elles les missions de gouvernement des parcours d’allocataires du RSA qui leurs sont dévolues par les départements ?

Il apparaît nécessaire de s’intéresser dans un premier temps aux « partenariats » (terme indigène qu’il conviendra d’objectiver) entre les collectivités territoriales et les associations quant à l’accompagnement des allocataires du RSA. Au niveau de la mise en œuvre de ce volet de l’action publique départementale ou métropolitaine, les associations sont donc propulsées, à des degrés divers, au rang d’acteurs mettant en œuvre la politique publique¹ d’insertion, voire d’« opérateurs » du service public². À ce titre, elles risquent « l’enfermement dans un double processus d’instrumentalisation sociale et de clientélisme politique »³. Pour autant, toutes les associations de lutte contre la pauvreté ne sont pas financées (au sens de recevant de l’argent public) directement par les collectivités territoriales. Certaines endossent davantage un rôle de plaidoyer local⁴ ou de véritables expertes de la pauvreté pour enrichir la connaissance sur le milieu associatif et les logiques d’exclusion⁵, dont je souhaite décrire les dynamiques de fonctionnement et de défense des intérêts dans un second temps. Pour les besoins du chapitre, dans le cas spécifique du RSA, j’opte donc pour une distinction entre celles qui agissent pour l’accompagnement des allocataires et sont donc payées à ce titre, et celles qui interviennent dans le cadre plus global de la lutte contre la pauvreté. Financées ou non, à l’échelle territoriale, les associations tentent donc d’infléchir les décisions publiques à différents niveaux (arrondissements ou quartiers, municipaux, métropolitains, ou encore régionaux).

¹ Mathilde PETTE, « Associations », *op. cit.*

² Robert LAFORE, « Chapitre 1. L’association, simple opérateur des pouvoirs publics ? », in *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, Guides santé social, 2014, p. 15-36.

³ BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

⁴ Même si elles peuvent aussi être financées par les collectivités.

⁵ Yves LOCHARD et Maud SIMONET, « 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », *op. cit.*

C'est sur cette dimension que ce chapitre analyse, toujours en partant « du bas »¹, les relations entre associations et pouvoirs publics locaux. L'hypothèse est que les logiques de marchandisation du secteur associatif² affectent autant les structures qui sont financées par les départements que celles qui ne le sont pas, c'est-à-dire les associations militantes de plaidoyer nationales. Si certaines peuvent cumuler les financements, dans le cas du RSA, j'ai envisagé les structures selon cette distinction³. L'analyse des relations de ces deux types de structures associatives avec ou vis-à-vis des collectivités territoriales dans le cadre du RSA, et leurs effets concrets en retour sur les structures, constitue ainsi le cœur de ce chapitre. Par l'étude des dynamiques de marchandisation du secteur associatif, ce chapitre propose de comprendre comment les variations territoriales de l'insertion par l'emploi décrites dans le premier chapitre se répercutent sur les intermédiaires associatifs. Ainsi, l'analyse des espaces associatifs et de leurs relations aux collectivités territoriales permet de comprendre comment l'État social contemporain oriente les activités des associations et limite leurs capacités à se faire entendre.

Plusieurs travaux ont montré l'importance du secteur associatif⁴ dans différents domaines (immigration⁵, médico-social⁶, aide à domicile⁷, ...), tout en pointant du doigt les logiques de rentabilité vers lesquelles elles tendaient⁸, menant parfois à une tension entre « logique gestionnaire et personnalisation des droits »⁹. Mais leur développement dans de nombreux secteurs d'action publique et leur fonction de relais de la société civile semble recomposer leur représentativité en politique¹⁰ et entretenir une baisse continue du militantisme dans les associations, même si le bénévolat ne cesse d'augmenter. Le lien entre relations avec les pouvoirs publics et les associations semble alors plus indirect. Ces travaux évoquent plus

¹ Au sens de partant des associations elles-mêmes, ancrées dans leurs territoires géographiques d'intervention et leurs liens à la société civile.

² Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *Revue française des affaires sociales*, 2023, vol. 234, n° 4, p. 7-43.

³ La répartition du paysage associatif local étant assez claire puisque les associations financées à Lyon font très peu de plaidoyer au niveau national et au sein des associations parisiennes du RSA, je relève seulement Emmaüs Solidarité et le groupe SOS Solidarités qui cumulent activités de plaidoyer et accompagnement d'allocataires du RSA. Pour autant, la diversité d'activités de ces deux importantes structures les pousse plus souvent à plaider pour d'autres secteurs que celui du RSA.

⁴ Simon COTTIN-MARX, *Sociologie du monde associatif*, Paris, La Découverte, Repères, 2019.

⁵ Mathilde PETTE, « Associations », *op. cit.*

⁶ Robert LAFORE, « Chapitre 1. L'association, simple opérateur des pouvoirs publics ? », *op. cit.*

⁷ Sylvain VATAN, « Faut-il rompre avec les quasi-marchés pour penser la marchandisation ? Réflexion autour du cas de l'aide à domicile », *Économie et Institutions*, 2016, n° 24.

⁸ Francesca PETRELLA et Nadine RICHEL-BATTESTI, « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 81-90.

⁹ Sophie DESSEIN, « Juger l'employabilité des chômeurs handicapés à travers le prisme d'une logique de performance. Une analyse ethnographique et statistique du tri des usagers à l'entrée du service public Cap emploi », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2022, vol. 142143, n° 1, p. 5-21.

¹⁰ BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*

souvent les interactions réciproques locales et leurs effets sur le secteur associatif¹, notamment sous l'angle des transactions économiques entre associations et pouvoirs publics et leur influence sur l'action associative². Ils évoquent moins, en revanche, des comparaisons des modalités de financements et leurs effets retours sur la participation à la construction de l'action publique locale. À ce titre, la comparaison entre Lyon et Paris permet de mettre au jour des configurations d'acteurs et d'instruments d'action publique différentes, aboutissant à des interventions associatives propres à chacun des territoires. C'est finalement par le prisme des « militantismes institutionnels »³ que l'analyse des associations et de leurs relations aux collectivités territoriales dans le secteur de l'insertion semble la plus féconde, car elle permet de rendre des intrications militantes au sein même des arènes institutionnelles et politiques.

Ce chapitre prend appui sur différents matériaux ethnographiques et d'archives. Côté parisien, huit associations sur les onze qui ont remporté le marché public de l'accompagnement des allocataires du RSA allant de 2020 à 2024 ont été rencontrées. À Lyon, ce sont vingt et une structure – sur les presque soixante-dix qui sont financées par la Métropole – avec lesquelles j'ai échangé. En parallèle, un engagement participant en tant que bénévole chez ATD Quart Monde a été mené de 2020 à 2024. Celui-ci a permis l'observation d'une dizaine d'universités populaires pendant la période et le suivi de différentes séquences de mobilisation autour du RSA : un groupe de travail conjoint avec le Secours Catholique en 2022 sur le RSA, ainsi qu'une séquence autour de la défense du RSA non conditionné à partir du début de l'année 2023. Cette dernière a été permise à la suite de l'identification par plusieurs structures associatives (de plaidoyer ou gestionnaires) de ma position de chercheuse dans le milieu de l'insertion. Cela a finalement conduit une partie des associations lyonnaises financées pour l'accompagnement des allocataires du RSA à me demander la rédaction d'un rapport sur l'histoire de leur collectif au printemps 2023. Elles m'ont alors ouvert les archives privées de leur collectif, Rhône Insertion, lancé en 1993. J'ai retenu quatre associations pour les besoins du chapitre : deux dans chaque territoire, qui donnent à voir deux opposés du spectre de l'intervention associative dans le RSA. Les deux associations retenues dans chaque territoire pour le chapitre sont similaires : elles offrent une comparaison d'un cas d'importante structure

¹ Julien TALPIN et Pierre BONNEVALLE, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 37-64. On relève cette publication récente qui s'intéresse plus particulièrement à des cas locaux de continuités et de ruptures dans les financements associatifs et leur soumission à la variable politique locale.

² Thomas CHEVALLIER, « Financements publics et limitation de l'autonomie des associations dans les quartiers populaires. Une démarche exploratoire par ethnographie budgétaire auprès de deux associations à Lille », *Sociologie*, 2022, vol. 13, n° 4, p. 439-459.

³ Cécile ROBERT et Yannick BARTHE, « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 3-6.

(2000 salarié·es ou plus) avec un cas de structure restreinte (plus ou moins dix salarié·es). Elles sont représentatives de l'hétérogénéité des mondes associatifs locaux, mais aussi de leurs histoires singulières et de leurs ancrages territorialisés. Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques des quatre associations principalement étudiées dans ce chapitre (en 2021) :

Tableau n°1 – Présentation des quatre principales associations étudiées dans le chapitre

	<i>Aurore (Paris)</i>	<i>Protection Santé Habitat et LLS (Lyon)</i> <i>(Paris) Humanisme (Lyon)</i>
<i>Date de création</i>	1871	1986
<i>Type de création</i>	Initiative « par le haut » (Ministère de l'Intérieur)	Initiative « par le bas » (professionnel de l'immobilier devenu prêtre)
<i>Financeurs publics (non exhaustif)</i>	Ville de Paris, ARS, État, autres = 192 M€ Soit 82% des produits	Ville de Paris, Abbé Pierre (FAP) Métropole de Lyon, ville de Lyon, État = 101M€ Soit 41,5% des produits
<i>Personnel</i>	2322 salarié·es	10 salarié·es
<i>Types d'activités</i>	Hébergement, urgence, réfugié·es et demandeur·euses d'asile, handicap, IAE, addictions, formation, accompagnement allocataires RSA	Hébergement, urgence, réfugié·es et demandeur·euses d'asile, accompagnement allocataires RSA
<i>Bénévoles</i>	850	5000
	1 ou 2 dont le président de la structure	Environ 100

L'existence d'espaces associatifs locaux distincts est un point de départ nécessaire à l'analyse. Dans le secteur de l'insertion, l'hétérogénéité des structures coexistant sur les

territoires peut être localement renforcée ou réduite selon les outils de sélection qui agissent ainsi comme des instruments d'action publique accentuant la marchandisation du secteur associatif. En aboutissant à une segmentation de l'offre associative, ces instruments contribuent à gouverner les structures (section 1). Mais ces dynamiques de gestion par la concurrence marchande semblent toucher aussi les associations qui ne sont pas directement financées par les collectivités territoriales. Sans être de véritables prestataires des collectivités, les structures militantes et de plaidoyer lyonnaises inscrivent leurs actions dans des séquences de défense locale de leurs intérêts. Des ressorts locaux – voire localisés – de résistance à la marchandisation associative dans certains espaces sont donc possibles, et rappellent la dimension experte des associations (section 2).

Section 1 : La marchandisation de l'espace associatif local

L'hétérogénéité d'acteur·rices associatif·ves présent·es sur le territoire lyonnais, et dans une moindre mesure, parisien, a conduit à opérer des choix dans les entretiens conduits. Chercher l'exhaustivité autour des quelques cinquante structures opérant sur la Métropole de Lyon n'aurait par exemple pas été pertinent au vu des regroupements qui peuvent être faits. En revanche, j'ai cherché à rencontrer des organisations de différentes tailles en termes de salarié·es, mais aussi *a priori* en termes de cumul d'activités. Ainsi, cette première section offre non pas un panorama sur l'ensemble des secteurs associatifs lyonnais et parisiens mais opte plutôt pour le suivi de deux structures aux caractéristiques différentes sur chacun des territoires. Une association de taille importante et une de taille réduite ont été sélectionnées dans les deux territoires, après un panorama global et représentatif des intervenants dans le secteur, pour illustrer plus finement les différences gestionnaires et d'accompagnement mises en œuvre dans les deux types de structures.

C'est donc d'abord par le prisme des instruments de l'action publique locale que cette section aborde les modalités du gouvernement associatif exercé par les collectivités territoriales (1.1). L'évolution de ces instruments hérités des configurations d'acteurs locaux s'inscrit dans des logiques plus structurelles de marchandisation du secteur associatif. Cela contraint d'une part les financements des structures mais aussi les pratiques des référent·es de parcours. Les

effets induits sur la structuration du champ associatif sont analysés dans un second temps (1.2). Le morcellement¹ de ce champ est perceptible par trois éléments : la logique poussant au regroupement associatif en faveur des plus grosses structures, devenant ainsi des oligopoles du social ; les recrutements inspirés du secteur privé des dirigeant·es associatif·ves ; enfin la différence dans l'offre ou le contenu de l'accompagnement proposé par les structures.

1.1 L'instrumentation de l'action publique locale

La participation des associations aux politiques publiques locales, en matière de lutte contre les discriminations raciales², d'économie sociale et solidaire³, ou encore de lutte contre le vagabondage⁴ a été documentée. Les travaux oscillent entre une domination du secteur associatif et leur participation à la (co)construction collective de l'action publique locale⁵, bien que l'institutionnalisation de certaines causes par le financement associatif n'empêche pas un certain militantisme⁶.

Si l'intervention du secteur associatif dans le domaine de la lutte contre la pauvreté est historique, elle n'en demeure pas moins soumise aux bonnes volontés de la puissance publique. En effet, c'est historiquement un lien entre les communes et les associations⁷ qui se tisse⁸, avant même de devenir un lien entre divers échelons infranationaux et supranationaux dans le cadre du développement des régimes de gouvernementalité multiples⁹. Ces derniers accroissent ainsi les possibilités de liens entre les associations, aussi diverses soient-elles, et les pouvoirs publics locaux. Que l'on pense au développement de l'État-Providence et à l'extension des champs

¹ Au sens de partage du terrain en plusieurs parties.

² Anouk FLAMANT, « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 2017, vol. 24, n° 3, p. 257-292.

³ Matthieu HELY, « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, 2017, N° 163, n° 3, p. 543-556.

⁴ Mauricio ARANDA, « L'État, les associations et le vagabondage », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 9-35.

⁵ Camille HAMIDI, « Associations et mouvements sociaux », in *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, p. 73-81.

⁶ Gwenola LE NAOUR, « Entrer dans l'action publique en la contestant », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 9-28.

⁷ Chloé GABORIAUX, « Introuvable mais foisonnante, l'histoire des associations en France », *Le Mouvement Social*, 2021, vol. 275, n° 2, p. 3-11.

⁸ Richard BALME, « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue française de sociologie*, 1987, vol. 28, n° 4, p. 601-639.

⁹ Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », in *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2021, p. 21-32.

d'intervention possibles (famille, handicap, autonomie, etc.) ou à l'arrivée des fonds européens dans différents secteurs d'action publique, les occasions n'ont pas manqué pour développer fondamentalement le secteur associatif, désormais largement professionnalisé¹.

L'analyse au niveau méso du secteur associatif dans la gouvernance du RSA dans la Métropole de Lyon et la Ville de Paris paraît heuristique pour plusieurs raisons. En reconstituant les histoires locales conduisant à l'utilisation de la subvention à Lyon et du marché public à Paris, la continuité et les ruptures dans les dynamiques de sélection des acteurs associatifs par les pouvoirs locaux sont ainsi mises en avant (1.1.1). Pourtant, les deux modalités différentes de sélection des associations à Paris et à Lyon entraînent des conséquences palpables et concrètes dans la mise en œuvre de l'accompagnement des allocataires du RSA par les professionnel·les, qui varient selon qu'elles agissent par marchés ou par subventions (1.1.2). Ces obligations contractuelles aboutissent *in fine* à une insécurité financière des structures dans le cadre de leurs relations avec les différents financeurs, au premier rang desquels se trouvent évidemment les départements (1.1.3). Les instruments des collectivités participent donc de la mise en œuvre de leurs orientations politiques en sélectionnant les associations selon des critères avant tout gestionnaires.

1.1.1 Du passage de la subvention à la commande publique

L'évolution des instruments à la disposition des départements pour allouer les fonds aux acteurs associatifs dans le cadre du droit à l'accompagnement des allocataires du RSA met en exergue deux dynamiques classiques des collectivités territoriales. D'une part, l'héritage en termes de configurations d'acteurs locaux participe d'une dépendance au sentier emprunté dès la fin des années 1980 à la création du RMI ; d'autre part, la rupture introduite par la marchandisation accrue des acteurs associatifs du cas parisien est à corréliser avec le passage en marché public. Ces évolutions mises en avant ici contribuent à éclairer une partie du « travail politique et administratif, d'attribution des financements publics et [du] choix du mode de contractualisation »², qui restent, selon Camille Hamidi, Simon Cottin-Marx et Arnaud Trenta, une « boîte noire »³.

¹ BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*

² Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *op. cit.*

³ *Ibid.*

Marchés et subventions : financer les associations pour accompagner les allocataires

Comme le rappelle Viviane Tchernonog¹, c'est le rapport Langlais de 2008 intitulé *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*², qui propose explicitement de « passer de la culture de la subvention à celle de la commande publique ». Cette dynamique n'est pas nouvelle³ mais la temporalité de cette fin de la décennie 2000 est importante et correspond donc à ces deux moments clés sur les territoires. En effet, le maintien des subventions à Lyon et le passage à la modalité du marché public à Paris s'inscrivent dans deux séquences distinctes de l'histoire locale associative qu'il convient de reconstituer. Le Département de Paris met bien en concurrence les associations dès l'année 2009 à travers ces trente et un marchés publics, contrairement au Conseil général du Rhône qui fait face à une levée de boucliers des acteurs associatifs intervenant dans l'accompagnement des allocataires du RSA. La variation des instruments à la disposition des collectivités territoriales est donc à comprendre en lien avec des mobilisations locales. Cela permet de nuancer des dynamiques gestionnaires qui s'appliqueraient de manière uniforme sur les territoires.

Dans un premier temps, il convient d'opérer une première distinction d'ordre sémantique dans cette instrumentation de l'action publique locale, entre les subventions et les marchés publics. Cette différence se fonde sur les éléments de la littérature grise obtenus dans chaque collectivité ainsi que sur les catégories indigènes elles-mêmes employées par les acteurs de terrain. En l'occurrence ce sont bien des logiques de mise en concurrence⁴ par le marché public parisien qui s'opèrent, ce que l'on repère un peu moins avec le conventionnement (ou subventions) du Grand Lyon. Un détour par la définition juridique semble cependant inévitable pour caractériser certes, la porosité entre les deux modalités d'attribution des fonds, mais aussi la réalité des conséquences en termes de sélection des acteurs associatifs.

¹ Lionel PROUTEAU, Viviane TCHERNONOG, Laura NIRELLO et Muriel TABARIES, *Le paysage associatif français : mesures et évolutions économie, sociologie*, 4e éd., Paris-La Défense, Lefebvre Dalloz, Collection Hors-série Juris, 2023.

² Rapport à Madame la ministre de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, par Jean-Louis Langlais, *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, 2008.

³ Matthieu HELY, *Les métamorphoses du monde associatif*, *op. cit.*

⁴ Matthieu HELY, *Une sociologie historique des pratiques associatives*, Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université Versailles Saint-Quentin, 2015.

De manière schématique, Viviane Tchernonog¹ distingue deux grands types de financements publics : les subventions et les commandes publiques, dont les marchés publics font partie. Les auteurs et autrices² précisent, à l'aide de la jurisprudence, les trois éléments permettant de distinguer marchés publics et subventions. L'initiative du projet permet tout d'abord de savoir quel acteur ou entité a défini les besoins dont l'échange monétaire est l'aboutissement : typiquement dans le cadre d'un marché public, la collectivité spécifie des besoins particuliers et rémunère le prestataire pour les réaliser, alors que la subvention vise au soutien d'une action « définie et mise en œuvre par un tiers »³. C'est ensuite sur le critère des besoins que l'on peut distinguer les deux modalités : dans le cas d'un marché, les pouvoirs publics sont responsables du service mis en place par les attributaires du marché, ils vont donc être exigeants sur le respect des besoins définis dans le cadre du marché. En revanche, les critères à vérifier pour les subventions par la collectivité ne sont pas les mêmes car sa responsabilité n'est pas engagée : elle s'assure simplement que l'usage des fonds n'est pas contraire aux objectifs généraux. Enfin, la subvention n'appelle pas de contrepartie directe, contrairement au marché public, ce qui ne signifie pas une totale absence de conditions d'utilisation des fonds⁴. Les marchés publics sont donc de réels contrats répondant à des besoins formulés par les acheteurs et attendant en contrepartie la réalisation des objectifs définis dans le marché⁵.

Les deux collectivités territoriales analysées s'inscrivent donc dans deux modalités différentes d'octroi des financements publics en matière d'accompagnement de leurs publics allocataires du RSA. La Ville de Paris fonctionne à l'aide de marchés publics au regard de critères rappelés ci-dessus. C'est en effet elle qui sélectionne ses partenaires, et ce, tous les quatre ans. On peut lire cette demande dans un des documents du marché public écoulé sur la période 2019-2023 :

« La Ville de Paris passe à intervalles réguliers des marchés publics avec différentes structures ayant pour mission d'assurer l'accompagnement global d'allocataires du RSA ayant des difficultés d'insertion particulières (personnes isolées et familles éloignées de l'emploi, difficultés d'ordre psychologique,

¹ Lionel PROUTEAU, Hugues SIBILLE, Colas AMBLARD, Chantal BRUNEAU juriste et Chantal BRUTEL (dir.), Viviane TCHERNONOG, *Le paysage associatif français : mesures et évolutions*, 3e édition., Dalloz, Juris Associations, Hors-série, 2019.

² Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *op. cit.*

³ Toutefois, la subvention peut émaner d'un pouvoir public lui-même mais elle n'entrera pas dans le cadre du marché public tant qu'elle ne spécifie pas les moyens à mettre en œuvre, qu'elle laisse une liberté d'action et se contente d'énoncer les règles générales d'octroi de la subvention.

⁴ Le motif d'intérêt général lié à la réalisation du service laisse entendre dans tous les cas une possibilité de conditionnalité de l'utilisation des fonds par la puissance publique.

⁵ Simon COTTIN-MARX, *Sociologie du monde associatif*, *op. cit.*

conduites addictives, personnes sans domicile stable). Ces prestataires sont chargés d'assurer l'accompagnement socio-professionnel de ces allocataires et valider les contrats d'engagements réciproques simples signés dans le cadre de cet accompagnement. »¹

Dans la lignée de cette initiative formulée par la collectivité, cette dernière définit, dans le cadre du marché, les prestations qui vont être délivrées et les modalités de contrôle du respect des engagements par les titulaires. Ainsi, contrairement aux subventions lyonnaises, le marché public parisien est découpé en « lots » définis par la collectivité elle-même. Le critère numéro un sur lequel les services de la Ville de Paris proposent d'évaluer l'offre est en effet la « qualité de l'offre d'insertion », ce qui comprend plusieurs éléments tels que le détail de la pédagogie et des outils utilisés, notamment le contrat d'engagement, l'explicitation des partenariats qu'il veut mobiliser, les personnels qu'il entend recruter et faire intervenir aux différentes étapes, ainsi que la fréquence des rendez-vous prévue pour les allocataires. Par ailleurs, de manière générale, le marché public parisien précise que la collectivité s'attend à la réalisation de l'accompagnement des allocataires du RSA défini, ce qui constitue bien une contrepartie aux financements proposés par la Ville².

La Métropole de Lyon délivre quant à elle des subventions annuelles par « conventions » au titre de « l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ». En préambule de ces documents, on peut lire par exemple :

« Dans le cadre de la mise en œuvre de ce Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, et plus particulièrement de sa deuxième orientation « construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA », la Métropole de Lyon souhaite encadrer cette offre complémentaire en l'adaptant aux besoins des publics selon deux axes principaux : la mise en œuvre d'un accompagnement dynamique vers l'activité, aux modalités diversifiées, pour s'adapter à la situation de tous les bénéficiaires ; la sécurisation des parcours, notamment dans le cadre de l'accès aux droits, en prenant en compte la situation globale des bénéficiaires, pour leur permettre d'élaborer leur projet d'insertion dans de bonnes conditions. »³

La suite de cette convention ne spécifie pas davantage d'informations sur les moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces orientations de la programmation quinquennale. Il est simplement mentionné que « le bénéficiaire s'engage à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour réaliser l'action [...], [qu'il] s'engage à mettre en œuvre un accompagnement favorisant

¹ Présentation du fonctionnement du dispositif RSA à Paris, document public de présentation du marché public de la Ville de Paris, 2019.

² Voir extraits du cahier des charges du marché public parisien en annexe n°5.

³ Document de littérature grise, convention de subvention annuelle entre la Direction insertion emploi de la Métropole de Lyon et une association subventionnée, 11 février 2020.

la mobilisation dynamique des bénéficiaires du RSA [et enfin qu'il] s'engage à mobiliser les leviers de droit commun et les dispositifs spécifiques pour dynamiser le parcours des bénéficiaires du RSA »¹. Au regard de ces différents éléments, la convention de subvention annuelle analysée pour le terrain lyonnais semble remplir les critères rappelés ci-dessus permettant de la distinguer du marché public. D'abord, la demande émane conjointement (et historiquement) de la collectivité et des associations dans la mesure où ces dernières formulent des demandes pour des actions préexistantes au RSA, mais surtout la collectivité reste globalement large sur les manières de réaliser l'insertion ou la mobilisation des allocataires. Sur le contrôle du respect des engagements ensuite, il s'agit uniquement de pièces formelles qui sont demandées à l'association bénéficiaire de la subvention : son budget, ses comptes sur l'exercice annuel, ainsi qu'un document attestant de la conformité des dépenses par rapport à la convention et notamment par rapport au nombre de places octroyées. Aucune contrepartie n'est enfin spécifiée dans la convention analysée, contrairement à celles énoncées ci-dessus pour la réalisation du service prévu dans le marché public parisien. Cela n'empêche pas que la collectivité subordonne la subvention à une « utilisation déterminée des fonds », au vu du caractère même d'intérêt général de la mission attribuée.

Des histoires locales spécifiques

En revenant dans un second temps sur les processus qui ont conduit à l'adoption de chacune d'entre elles, je souhaite mettre ensuite l'accent sur le poids de l'héritage local en termes d'acteurs et de leurs capacités de mobilisation pour préserver territorialement leurs intérêts². L'histoire lyonnaise montre que le choix des instruments retenus pour sélectionner les opérateurs associatifs, bien qu'influencés par les dynamiques structurelles et nationales de baisse des subventions, peut être orienté par des mobilisations locales. Celles-ci s'inscrivent dans des configurations particulières d'acteurs locaux très hétérogènes mais constitués préalablement en un collectif aux enjeux bien identifiés et dont les ressources locales sur les communes où les différents adhérents étaient implantés ont pu jouer en leur faveur. La séquence de mobilisation décrite ci-dessous est conduite par les acteurs associatifs, aux côtés d'un élu local, qui se positionne en opposition avec le président du Conseil général.

¹ *Ibid.*

² Stéphane CADIOU, *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Droit et société, 2016.

En effet, cela est particulièrement le cas du territoire lyonnais pour lequel une date clé, celle de 2009-2010, marque un point important de l'histoire de la mobilisation du collectif Rhône Insertion. Les conventions utilisées jusqu'alors pour rémunérer les associations au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA sont remises en cause par le Conseil général du Rhône. Un désaccord entre le président du Département et le vice-président chargé de l'insertion peut expliquer partiellement le maintien des modalités historiques de financements associatifs (cf *infra*).

C'est donc grâce à la participation active de ses membres au moment de la volonté annoncée par le Conseil général de passer à une procédure de marchés publics que le financement par subventions a été conservé. Les archives du collectif dépouillées attestent par exemple de propos tenus par le vice-président en charge de l'insertion au Conseil général du Rhône de l'époque, toujours présidé par Michel Mercier (UDF/UDI), Albéric de Lavernée. Un compte-rendu d'une rencontre entre Rhône Insertion et le Conseil général en date du 25 mars 2009, alors que la loi généralisant la mise en place du RSA vient d'être votée le 1^{er} décembre 2008, évoque :

« Pour 2010, Monsieur de Lavernée n'est pas favorable à un appel d'offre marché public bien que d'après lui nous sommes l'un des derniers départements à ne pas être passés en marchés publics. Monsieur de Lavernée propose le financement d'un audit en prenant un échantillon de plusieurs structures (une dizaine) afin d'en tirer une analyse précise des coûts de structure et d'éviter le passage en marché public. »¹

Maire (RPR puis UMP) du 2^e arrondissement de Lyon, Albéric de Lavernée est décrit comme un « élu technicien » par les anciennes actrices du collectif rencontrées. Sa proximité avec de nombreuses structures du centre de Lyon avec qui il entretient des relations par son mandat d'élu municipal lui accorde une position favorable d'interlocuteur du Conseil général, puisqu'il en est conseiller depuis 1982². Il se fait le passeur auprès de Michel Mercier des revendications associatives, en affirmant devant les structures ne pas être favorable lui-même à la dimension contractuelle et marchande. Un conflit entre le vice-président et le président pouvait potentiellement exister dans une période de fortes contractions des finances des collectivités territoriales³.

¹ Archives privées de l'association Rhône Insertion : Rencontre du 25/03/2009 avec le Conseil général, mars 2009.

² Il sera rappelé par Gérard Collomb (PS) en 2015 alors qu'il n'exerce plus aucun mandat d'élu local pour devenir chargé de mission aux affaires sociales à la Métropole. M.R.P., « Un ex-élu UMP chez Collomb », *Le Progrès*, 5 mars 2015.

³ Patrick LE LIDEC, « Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort », *Informations sociales*, 2010, vol. 162, n° 6, p. 32-40.

À la suite de cette rencontre de mars 2009, une « commission coût » a été créée au sein du Rhône Insertion afin d'établir le coût réel moyen pour les structures, et ce sur la base de cinq associations aux tailles différentes. Elle aboutit à la détermination d'un coût moyen réel de 531€. Ce coût s'élève à 660€ si le calcul prend en compte cette fois le salaire de base proposé par le Conseil général dans le cahier des charges¹. En parallèle et quelques mois après, les services du Conseil général missionnent un audit sur une vingtaine d'associations pour établir eux aussi, une étude du coût de l'accompagnement d'un allocataire du RSA annuel par une structure. Cet audit aboutit à un coût moyen annuel de 573€, plus élevé encore donc que le coût établi par le réseau Rhône Insertion.

Un second document d'archives, dans la lignée de cette séquence de mobilisation des associations, fait le compte-rendu d'une réunion entre le réseau Rhône Insertion et le Conseil général le 24 juin 2010. On peut y lire que « le CG a reconnu qu'il sous-payait les associations d'environ 18% et qu'il ne savait pas si en 2011 il traiterait en 'marché public' ». Pour ces raisons, le compte-rendu fait état de la volonté explicite du Conseil général que « des regroupements » soient faits car « les associations sont trop nombreuses »². Le coût des associations *via* les subventions étant trop important, le Conseil général envisage, pour atteindre son objectif de baisse de ses dépenses, de modifier la modalité d'attribution des fonds aux structures. Le passage au marché permettrait en effet de ne plus sous-payer les associations en attribuant la même somme totale mais à moins de structures, qui seraient de fait mieux payées. Une des anciennes du réseau Rhône Insertion se rappelle la « stratégie » mise en place à l'époque pour contourner le marché public :

« On s'est entendus entre nous. C'est-à-dire tous les adhérents de RMI69, [...] À l'époque, on était peut-être quand même... Ouais, en représentant, on n'était pas nombreux. On était 20, 30, mais... Il y avait quand même un grand nombre de personnes, en tout cas sur l'insertion et l'emploi. [...] Donc, on s'est entendus non pas pour dire on va tous faire le même prix. Mais par contre, on a expliqué aux petites structures qui ne savaient pas du tout comment faire. On leur a dit qu'il fallait mettre notre coût réel. Parce que si vous mettiez un prix qui est cité dans la fourchette, vous alliez couler. En fait l'objectif du marché était qu'il ne reste que les gros. »³

¹ Le Conseil général prévoyait en 2009 que le salaire moyen chargé d'une assistante sociale en milieu de carrière soit d'environ 46 500€, ce que les structures ne peuvent respecter car leurs coûts sont tous trop élevés, elles font donc le choix de diminuer les salaires (ce qui accentue le *turn-over* dans les associations).

² Archives privées de l'association Rhône Insertion : compte-rendu d'une réunion avec le Conseil général, juin 2010.

³ Entretien avec une responsable associative impliquée dans le réseau Rhône Insertion, le 12 avril 2023.

L'argumentaire rédigé à la suite de ces différentes études de coûts, rencontres et réunions techniques, permettra donc à Albéric de Lavernée probablement d'infléchir le choix du Président du Conseil général et de maintenir ainsi les subventions. Cet argumentaire sera adressé en septembre 2010 dans un courrier au vice-président de l'insertion qui rappelle : « Notre souhait clair est que la formule du conventionnement en gré à gré soit retenue, et non celle de l'appel d'offre ». Le titre du document joint au courrier avec les différents arguments se nomme « Préserver le tissu associatif "insertion" et son implication dans la référence socio-professionnelle ». C'est grâce à cette séquence de mobilisation que les trois anciennes actrices du collectif disent avoir permis de ne pas passer en marché public, à tel point que dans les souvenirs de la présidente actuelle de Rhône Insertion, en fonction depuis 2008, c'est l'évènement le plus marquant du collectif.

La constitution de ce collectif est fortement liée à l'implantation territoriale des structures qui en constituent les membres les plus actifs. Les instruments retenus par les collectivités ne relèvent donc pas uniquement de choix arbitraires et gestionnaires mais peuvent aussi être éclairés par les configurations d'acteurs locaux et leurs héritages. Par leur mobilisation, les associations lyonnaises de l'insertion ont donc permis d'empêcher le passage au marché public. Si je ne dispose pas d'éléments comparables dans le cas parisien, je fais l'hypothèse que la structuration locale de la capitale dans le traitement bureaucratique du RSA favorise moins la mobilisation des associations.

À l'inverse, la Ville de Paris, au titre de commune exerçant les compétences d'un Département depuis 1968, votait initialement les subventions à attribuer aux associations parisiennes au titre de l'accompagnement des allocataires du RMI. On retrouve une trace d'une délibération d'avril 2002 du Conseil de Paris siégeant en Conseil général portant sur le Programme départemental d'insertion et proposant un accroissement des subventions aux associations accompagnant des « RMIstes ». On peut y lire que :

« Ce projet de délibération permet de recourir au service de treize associations pour un montant global de plus de 4 millions d'euros, mais sur l'ensemble des aides accordées aux associations qui sont des partenaires [...] importants [...], ce sont 21 associations qui interviennent auprès des personnes au RMI. Nous y consacrons 7,77 millions d'euros. Par conséquent, il y a une volonté forte de la part du département de Paris d'accroître son aide, de manière à ce que les personnes concernées puissent sortir de manière positive du dispositif RMI le plus rapidement possible. »¹

¹ Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général, Conseil de Paris d'avril 2002, Délibération n°2002ASES3G, Conseil de Paris.

Cette délibération d'avril 2002 indique donc que c'est bien la modalité de la subvention qui avait été retenue par les services de la Ville de Paris pour contractualiser avec les associations qui accompagnaient alors des allocataires du RMI. L'accroissement des dépenses en matière d'action sociale, dans une période où le nombre d'allocataires du RMI augmente, se poursuit alors jusqu'à la mise en place du marché public.

L'évolution des modalités de financements associatifs, à cette période charnière des années 2008-2009¹, est évoquée par une des responsables associatives rencontrées, œuvrant dans une structure qui contractualise avec la Ville de Paris depuis 2001 :

« Et la grande évolution c'est le passage en procédure de marché qui date de 2009 où effectivement il n'est plus question que les associations se positionnent avec leur savoir-faire, leur différence, leur identité autour d'une population. Mais que le Département commande un service où nous sommes mis en concurrence financière, propositionnelle etc. que sais-je, dont les contours sont définis par les pouvoirs publics. Et donc du coup effectivement sur ce modèle là il n'est plus question d'être systémicien, psychanalyste ou quoi que ce soit. »²

En reconstituant les dates d'effectivité des marchés publics, il s'agit bien de l'année 2009 qui a constitué une année charnière³, telle que ces délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général de décembre 2008 le confirme. La délibération générale approuve la signature de 31 marchés de prestations de service pour l'accompagnement d'allocataires du RMI « en vue de leur insertion socio-professionnelle ». Ces marchés prévoient, selon la rapportrice de cette délibération, l'élue Olga Trostiansky⁴, de confier à 23 associations le suivi de 9000 allocataires du RMI. L'élue précise par ailleurs que ces accompagnements associatifs viennent en renforcement de l'accompagnement déjà réalisé en interne par la Ville de Paris : « espaces d'insertion, cellules d'appui pour l'insertion et permanences sociales d'accueil ».

Ces trente et un marchés de prestations de services se déclinent en cinq groupes selon les problématiques des allocataires. Un premier groupe rassemble « quatre marchés [...] relatifs à l'accompagnement d'allocataires parisiens du RMI rencontrant des problèmes d'addictions

¹ Années du passage du RMI au RSA. La réforme du RSA et la levée de bouclier des départements contre la non-compensation financière justifie notamment, pour une partie d'entre eux, le passage aux marchés publics. Ceux-ci supposeraient une meilleure attribution des fonds à l'égard des prestataires les plus efficaces et une meilleure programmation des fonds publics départementaux sur plusieurs années.

² Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

³ Les marchés s'appliquant pour quatre ans cela donne : 2019-2023 puis 2014-2018 et enfin 2009-2013.

⁴ Née en 1962, adjointe au maire de Paris Bertrand Delanoë de 2001 à 2014, en charge de la Solidarité, de la Famille, et de la Lutte contre l'Exclusion, Olga Trostiansky a lancé sa carrière en politique en 1995. Engagée depuis ses débuts sur les sujets de lutte pour les droits des femmes, elle sera nommée au CESE de 2015 à 2021 au titre de présidente du Laboratoire de l'Égalité.

»¹. Ce groupe est complété de « cinq marchés [...] relatifs à l'accompagnement d'allocataires parisiens du RMI présentant des troubles d'ordre psychologique, en vue de leur insertion socio professionnelle ». Le troisième groupe concerne quant à lui six marchés de prestations pour les allocataires parisiens « très désocialisés, sans domicile fixe et/ou allocataires du RMI sortant de prison ». Le quatrième ensemble de marchés (douze) est destiné à l'accompagnement des allocataires « inscrits dans le dispositif depuis plus de trois ans et/ou allocataires du RMI âgés de plus de cinquante ans ayant un projet professionnel ». Enfin, c'est un cinquième groupe concernant cinq marchés pour « l'accompagnement de familles parisiennes allocataires du RMI rencontrant des difficultés d'insertion notamment liées à des problèmes linguistiques et/ou à une situation de mono-parentalité ». La somme de ces différents découpages équivaut donc bien à la trentaine de marchés publics signés par le maire de Paris et effectifs à compter de l'année 2009.

Par ailleurs, l'évolution de la somme des marchés publics signés par la collectivité parisienne permet de se rendre compte, entre le début des marchés en 2009 et aujourd'hui, qu'une tendance à la diminution du nombre d'associations intervenant dans l'accompagnement des allocataires du RMI puis du RSA est assez nette. En effet, si sur le premier marché s'étendant de 2009 à la fin d'année 2013, trente et une associations contractaient avec la mairie de Paris, le marché public étudié au moment de la rencontre de la majorité des acteurs associatifs parisiens n'en comptait que onze.

Les outils qui permettent de gouverner le secteur associatif, aux mains notamment des collectivités territoriales, sont donc à la fois le produit d'une histoire locale et des facteurs structurels plus macro, poussant notamment à la généralisation de la contractualisation dans les administrations publiques². Ils agissent comme des instruments d'action publique³ en ce sens qu'ils ne sont pas neutres : par leur utilisation, les collectivités cherchent à mieux mettre en concurrence le secteur associatif. Ils permettent en outre aux collectivités de gérer les flux financiers d'argent public qui vont aux partenaires extérieurs, les autorisant donc à arbitrer entre la préservation des intérêts associatifs et la captation des publics bénéficiaires de l'action sociale dans une logique clientéliste, en les accompagnant en interne⁴.

¹ Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général, Conseil de Paris de décembre 2008, Délibération n°2008DASES163G, Conseil de Paris.

² Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

³ Pierre LASCOUTES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po., Paris, Académique, 2004.

⁴ La Ville de Paris, comme précisé dans le premier chapitre, internalise une partie importante de l'accompagnement de ses publics bénéficiaires du RMI puis du RSA. Choix politique mais aussi lié à une construction administrative d'un besoin parisien particulier en termes de prise en charge des allocataires sans domicile fixes, cette

1.1.2 Une dépendance aux financements publics variable mais un effet de gestion similaire

Ces instruments « quasi-marchands [visant] à accroître la concurrence entre les entités »¹ induisent diverses conséquences sur les modalités de gestion des organisations. Les associations sont contraintes tout au long du processus de contractualisation : la rationalisation des pratiques des référent·es, que ceux et celles-ci soient issu·es du travail social, qu'ils et elles soient conseiller·ères en insertion professionnelle ou encore *coach*², est donc déterminante dans l'octroi des financements publics³. La quasi-totalité des structures rencontrées à Paris comme à Lyon m'ont fait part de cette rationalisation, désormais bien documentée dans la littérature. Les modalités d'intégration de ces normes gestionnaires par les référent·es dans l'accompagnement spécifique des allocataires du RSA sont toutefois moins étudiées dans le cadre proprement associatif⁴. Cela semble important à prendre en compte dans la mesure où le militantisme caractéristique du secteur associatif peut conduire dans ces cas à de nouvelles manières de considérer le travail associatif.

Afin de montrer les disparités qui peuvent exister dans les différentes associations lyonnaises et parisiennes rencontrées, je prends appui sur une structure de taille importante et une de taille plus petite pour chaque collectivité. Je mets en évidence par ces quatre cas les effets similaires des instruments – marchés comme subventions – sur la rationalisation du travail associatif, mais qui semblent peser moins fortement dans les structures de taille importante. En se référant au tableau de présentation des associations avec lesquelles j'ai réalisé

internalisation s'explique aussi par un travail historiquement complexe avec le service public de l'emploi à Paris. En comparaison, et pour rappel, la métropole de Lyon fait accompagner la moitié de ses bénéficiaires du RSA par Pôle emploi/France Travail.

¹ Philippe BEZES et Christine MUSSELIN, « Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », *op. cit.*

² Toute la subtilité de la référence unique des bénéficiaires du RSA repose justement dans la diversité des profils des accompagnant·es. Les associations, qui sont sélectionnées selon des configurations locales, construisent des accompagnements selon leurs lignes internes et salarient donc les profils correspondants.

³ Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *op. cit.*

⁴ Le travail de Sophie Dessein au sujet de Cap Emploi, le service public de l'emploi pour les personnes en situation de handicap, porte sur ces normes et leurs influences sur les conseiller·ères mais cela concerne des publics qui sont rémunérés par le chômage : Sophie DESSEIN, « Juger l'employabilité des chômeurs handicapés à travers le prisme d'une logique de performance », *op. cit.* Par ailleurs, d'autres travaux sur la rationalisation gestionnaire dans le service public de l'emploi abordent les épreuves qu'elle constitue pour les identités professionnelles : DRESSEN Marnix, « Les identités professionnelles à Pôle emploi en France chahutées par les restructurations liées au mouvement de centralisation/décentralisation », *SociologieS*, 2014. Les travaux de Jean-Marie Pillon portent aussi sur le service public de l'emploi, et montrent le lien entre rationalisation gestionnaire et appréciation de l'employabilité par les conseiller·ères. Voir notamment : Jean-Marie PILLON, « L'ombre sur la mesure. L'efficacité de Pôle emploi face aux pressions politiques, managériales et productives », *La nouvelle revue du travail*, 2018, n° 12.

des entretiens¹, les petites structures sont caractérisées par un nombre de salarié·es inférieur ou égal à quinze et les plus grosses structures comptabilisent quant à elles plus d'une centaine de salarié·es et sont souvent rattachées à des groupes de l'économie sociale et solidaire ou des fédérations régionales. Comme cela a été présenté ci-dessus, les instruments d'action publique façonnent le nombre d'intervenants sur chaque territoire, et conduit ainsi à une diversité amoindrie du côté parisien. J'identifie seulement deux associations parisiennes qui dénombrent quinze salarié·es ou moins, sur les onze attributaires du marché public sur la période étudiée (2019-2023). Sur la Métropole de Lyon et ses quelques cinquante associations financées au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA, j'ai mené dix-sept entretiens avec des responsables de structures, dont cinq au moment de l'enquête en 2021 comptaient moins de quinze salarié·es².

La petite structure du grand Lyon présentée ici, que j'ai choisi de renommer Lieu pour le Lien Social (LLS) compte exactement dix salarié·es au moment de la rencontre avec sa directrice en avril 2021. Elle est conventionnée par la Métropole de Lyon pour une quarantaine de places d'accompagnement de allocataires du RSA, nombre variable de plus ou moins cinq places en fonction des besoins de la collectivité³. Cette association est créée en 1986 à l'initiative du maire socialiste de Saint-Fons depuis 1967, Franck Sérusclat, sénateur du Rhône de 1977 à 1999 et proche de François Mitterrand. Les valeurs de l'association sont fortes : elle se pense comme un espace permettant de rompre l'isolement à travers plusieurs types d'activités pour que les habitant·es des quartiers les plus populaires retrouvent du « pouvoir d'agir ». Elle porte ainsi plusieurs actions en son sein dont une recyclerie, des cafés culture, une épicerie sociale et solidaire ou encore des permanences numériques.

En 2008, l'association se renomme Espace créateur de solidarités, pour marquer la rupture avec la ville de Saint-Fons qui avait initié sa création. L'année 2008 marque l'achèvement du mandat du maire divers droite Michel Denis, qui avait révélé, dès son élection en 2001, une affaire de détournement de fonds publics orchestrés par la mairie socialiste dans les années 1990 avec la fédération Léo Lagrange, connue pour être un organisme proche du PS.

En termes de financements, LLS cumule plusieurs financements au titre de différentes politiques publiques : l'État et la commune pour la politique de la ville, la Métropole de Lyon

¹ Voir en introduction.

² Une de ces cinq structures a été absorbée en 2022 par une structure lyonnaise plus importante.

³ La rencontre ayant eu lieu en avril 2021, l'association venait d'apprendre qu'elle aurait le droit de « monter » à quarante-cinq places dans le courant de l'année 2021 car les conséquences de la crise sanitaire sur la pauvreté dans l'Est lyonnais ont fait augmenter le nombre de bénéficiaires du RSA et donc apparaitre un besoin de places d'accompagnement socio-professionnel en association.

pour la politique d'insertion (référence de parcours RSA et actions diverses) ou encore la Fondation de Abbé Pierre. Cette multiplicité des sources de financements s'explique entre autres par l'histoire de l'association et son implantation forte dans un quartier populaire de l'Est lyonnais, mais aussi par la diversité des actions qu'elle porte en son sein pour réaliser son objectif de création de lien social. Cette gestion implique une insécurité financière selon la directrice de l'association, surtout pour les actions qui sont les plus coûteuses telles que la référence de parcours de RSA, mais qui ne sont pas directement « rentables »¹ :

« On est sur de la délégation de service public pour permettre aux gens de manger donc soit les collectivités acceptent cette délégation de service, mais aujourd'hui c'est pas le cas. Donc on est allés pleurer pour avoir 1000 balles par-ci, 2000 balles par-là et sur toutes nos actions c'est ça, c'est aller chercher *in fine* pour boucler l'année, 1000 € par-ci, 500€ par-là, mais voilà on sait que c'est comme ça, [...] c'est usant, tout le temps qu'on passe à faire ça, on le passe pas avec les gens. »²

La critique formulée par cette directrice à l'encontre des financeurs et du monde associatif en général touche donc au temps dédié à cette gestion très fine et quasiment quotidienne des financements et subventions publics. Cette critique est partagée par d'autres structures lyonnaises rencontrées dans le cadre de l'enquête et semble nettement être accentuée en fonction de la taille de l'association. L'association reçoit en 2021 environ 20 000 euros de subventions pour l'accompagnement des allocataires du RSA, ce qui couvre à peine les deux postes de conseiller-ère en économie sociale et familiale (CESF) en quart temps que l'association salarie. La directrice de LLS explique ainsi que l'association est « déficitaire » sur l'action du suivi RSA car les financements métropolitains ne couvrent pas la totalité des dépenses engagées à ce titre :

« Le RSA par exemple est une action pour nous déficitaire, on a une petite convention, on est une petite asso, on participe aux instances [...] moi si je dépasse sur mon temps de travail si je fais plus de 5h par an sur le RSA déjà on est déficitaires. Donc toutes les participations dans le cadre du RSA pour moi c'est du bénévolat, mais avec toute la difficulté de dire alors ok on est déficitaires sur cette action de, entre 2000 et 4000€, mais parce qu'on ne compte pas mon temps que je passe à coordonner à aller en réunion etc. »³

L'instrument mis en cause derrière ces paroles est aussi l'outil de l'appel à projet, qui s'est diffusé dans les modalités de financements associatifs⁴. Il conduit à une gestion rigoureuse

¹ On utilise ici le terme de rentable pour signifier que contrairement à l'épicerie sociale et solidaire qui génère des recettes pour l'association (50 000 euros par exemple pour l'année 2021, sur un budget total de 615 000).

² Entretien avec la directrice de LLS, 21 avril 2021.

³ *Ibid.*

⁴ Simon COTTIN-MARX, *Sociologie du monde associatif*, op. cit.

mais aussi conditionnée dans le temps par les associations et empêche un financement de fonctionnement c'est-à-dire une somme d'argent allouée à l'association spécifiquement pour qu'elle puisse conduire ses activités régulières « normalement ». Le fonctionnement sur appel à projet enjoint les associations à davantage précariser les contrats de travail¹ et à entrer dans une logique de réponse à une commande plus qu'à une valorisation de son savoir-faire historique. En effet, en n'ayant une visibilité de leur trésorerie que sur la durée de l'appel à projet, ces derniers favorisent l'émergence de contrats à durée déterminée pour les salarié·es.

Dans le cadre parisien aussi, la seule structure qui compte dix salarié·es dans le marché public intervient sur le « lot » des personnes en souffrance psychologique ou en situation d'addiction. Elle se trouve assez critique quant aux modalités de gestion du secteur associatif de l'insertion par la Ville de Paris, ce qui la rapproche de LLS. Cette petite structure de dix salarié·es, que j'ai choisi de renommer Protection Santé, a été créée en 1995 par des psychiatres dans le sud de Paris afin de faire valoir auprès des pouvoirs publics la nécessité d'un accompagnement spécifique pour les allocataires du RMI, à l'époque, qui présentaient des troubles psychologiques. La structure est donc financée par la Ville de Paris au titre de l'accompagnement des publics allocataires du RSA ainsi que par la Fondation Abbé Pierre pour laquelle elle réalise un accompagnement psychologique des locataires expulsé·es et un soutien à destination des professionnel·les de la fondation. Le directeur de Protection Santé, qui a une formation initiale de juriste, lorsqu'il est interrogé sur les avantages et les inconvénients des différents types de financements, évoque assez spontanément les impératifs de gestion que le marché public induit pour les professionnel·les :

« Marché public, la difficulté du marché public et ça se ressent beaucoup plus [que l'appel à manifestation d'intérêt], c'est que la dimension administrative et financière est beaucoup plus importante : c'est que la part laissée aux professionnels de la structure, de la collectivité qui présente le marché est moins forte. Je pense que cette notion d'évaluation, notamment d'évaluation tarifaire, est beaucoup plus importante et prégnante dans le cadre du marché public. »²

Il poursuit en donnant des exemples des éléments à remplir impérativement pour les structures qui souhaiteraient répondre à un marché public, qu'il estime toutefois plus « objectif » que les subventions car la part d'évaluation écrite des dossiers de candidature est plus importante et garantit donc une attribution moins arbitraire des financements. Outre

¹ Plusieurs associations parisiennes de taille moyenne évoquent la difficulté d'embaucher des conseiller·ères en insertion professionnelle et des travailleur·euses sociaux·ales en contrats à durée indéterminée, à cause du marché public.

² Entretien avec le directeur de Protection Santé, le 19 novembre 2021.

l'évaluation des candidatures, le directeur de Protection Santé évoque aussi l'« objectif de 45% de sorties positives » que doivent réaliser les structures attributaires du marché public. Cet objectif est selon lui « pas si simple » à atteindre, dans la mesure où le public accompagné dans sa structure présentant des troubles psychologiques, les parcours sont parfois plus longs et les sorties moins systématiquement tournées vers l'emploi. Il regrette donc à ce titre que certains parcours d'allocataires du RSA qui « sortent » du dispositif en basculant vers l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ne soient pas valorisés comme des sorties positives. Cela conduit à une évidente difficulté, surtout pour ces associations spécialisées dans des publics catégorisés, à répondre à l'objectif des 45% de sorties. Outre ces objectifs contraignants, le directeur de Protection Santé ne semble pas farouchement opposé au marché public, une modalité d'octroi des fonds qui permettrait selon lui de contourner des pratiques de clientélisme, par l'évaluation objective et chiffrée des capacités associatives.

En ce qui concerne les associations de taille plus importante, la sécurité financière permet certes d'envisager une gestion moins quotidienne, mais elle ne semble jamais complètement acquise pour autant. Une conseillère en insertion professionnelle d'Habitat et Humanisme, mouvement d'inspiration catholique née à Lyon en 1985 de l'initiative d'un ancien professionnel du logement devenu religieux, soucieux de l'innovation sociale autour du logement, expose dans ces termes les avantages de la structuration de l'association en services distincts et spécialisés :

« C'est une chance d'avoir ça [elle vient de mentionner les équipes chargées de trouver des financements extérieurs et les équipes communication], et ça permet derrière de faire des choses dans tous les services, au final, quoi. Que ce soit dans les hébergements, ou dans le service insertion, ou partout, en fait. Ce qu'il faut savoir, c'est qu'il y a des services qui ne sont pas viables financièrement, tels que le service insertion. À lui tout seul, s'il fonctionnait tout seul, quoi. Il ne ramène rien [...]. On apporte beaucoup aux personnes dans leur accompagnement et dans leurs besoins, mais c'est vrai que ça ne fait pas tourner la machine. »¹

Consciente des limites du financement métropolitain pour l'accompagnement des allocataires du RSA, cette conseillère verbalise effectivement les difficultés de son propre service mais se repose sur le caractère rassurant de la division du travail propre à ces grosses structures. L'effet de spécialisation des différents services permet à chacun de se concentrer sur ses missions, alors que les plus petites associations sont contraintes de cumuler les compétences gestionnaires, managériales, comptables, en ressources humaines voire en accompagnement

¹ Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle, le 24 mars 2021.

dans les mains des directions. Cette importante structure lyonnaise a même pu faire un choix que d'autres ne peuvent se permettre : elle n'a pas renouvelé la convention qui la liait à l'Union Européenne *via* la Métropole de Lyon pour l'accompagnement renforcé des allocataires du RSA¹, car la gestion de ce dispositif impliquait des tâches administratives trop contraignantes et trop décalées dans le temps entre le versement des fonds et leur engagement effectif par la structure². Cette option de retrait n'apparaît même pas envisageable pour les associations de petite taille pour qui chaque source de financement conditionne la viabilité de la structure.

Du côté des structures parisiennes plus importantes, qu'on peut qualifier comme salariant au moins une centaine de personnes, les situations d'insécurité financière sont moins redoutées. L'instrument du marché public, qui fait office de financement assuré pendant quatre ans, garantit déjà une stabilité au moins pour la période. Mais c'est surtout la multiplication des sources de financement et des activités au sein de ces grosses structures qui leur garantit la pérennisation des rentrées d'argent. Elles sont ainsi plus sereines quant à leurs activités liées à l'insertion des allocataires du RSA accompagné·es même si les sommes en jeu dans le cadre des marchés publics sont suffisamment importantes pour imposer un respect des cahiers des charges des collectivités, de sorte à faire perdurer tous les quatre ans les financements :

« Il y a une partie rationnelle de moi qui vous dirait qu'on est un opérateur quand même plutôt important c'est vrai que ça a son effet un peu rassurant, on dit qu'on travaille bien avec le Département de Paris et que logiquement ça devrait continuer comme ça.[...] Au-delà de ça, les marchés publics ils évoluent, les attendus aussi, ce marché est très différent par rapport à celui d'avant, nous on est retenus sur la réponse qu'on fait, donc sur le papier on peut le perdre si on se plante sur, vous voyez, sur l'étendue sur ce qu'on propose etc. c'est jamais joué malgré tout [...] mais je pense que bon je pense que logiquement ça devrait perdurer mais après c'est toujours pareil c'est que on répond à ce marché nous on a répondu pour les trois lots on est retenus, on est retenus du coup on a plus ou moins de files actives de bénéficiaires qui nous sont coordonnés et donc tout ça impacte aussi nos financements, le dimensionnement de l'équipe, donc le sujet c'est vraiment trouver la bonne réponse, il y a aussi ce sujet-là c'est de se dire que le reste ça change. »³

¹ Ancien dispositif du PLIE, appelé au moment de l'enquête Itinéraire Emploi Renforcé (IER).

² J'estime à environ 75% des associations lyonnaises financées au titre du RSA qui cumulent avec ce type de financement européen pour les bénéficiaires du RSA en parcours renforcé. La plupart expliquent en entretien que le versement des fonds peut arriver jusqu'à 24 mois après leur engagement par la structure c'est-à-dire qu'elles accompagnent des allocataires alors qu'elles n'ont pas officiellement les financements. Les contrôles a posteriori sont eux aussi parfois très lourds et peuvent aller jusqu'à 24 mois après l'engagement des fonds. À titre d'exemple, une association expliquait en 2023 qu'un contrôle des différentes dépenses engagées au titre du Fonds Social Européen en 2021 exigeait de fournir les justificatifs des dépenses de péages autoroutiers deux ans après.

³ Entretien avec un responsable associatif du groupe Aurore, le 19 novembre 2021.

Le responsable du pôle insertion de cette grosse structure parisienne, le groupe Aurore, fait bien état de l'intégration des logiques gestionnaires indispensables à la mise en œuvre quotidienne des activités au sein de son service. Tous les quatre ans, cette structure aux quelques 2300 salarié·es et 1500 personnes accompagnées annuellement doit se soumettre aux injonctions de la collectivité en répondant de la manière la plus innovante possible au marché proposé par la Ville de Paris. La stabilité financière de ces structures de taille importante permet en retour d'assurer au financeur, la Ville de Paris, une relation plus sûre et d'éviter en cas de non-renouvellement des fonds d'un marché à l'autre une disparition de la structure et donc la publicisation d'un enjeu qui pourrait potentiellement faire du tort d'un point de vue politique à la collectivité¹.

Au niveau plus méso, le poids gestionnaire que font peser les instruments financiers sur les structures conduisent à la disparition de certaines structures. Sortes de totem pour les associations les plus engagées sur les territoires parisiens et lyonnais, les exemples de disparitions totales agissent parfois comme des marqueurs, des preuves que les collectivités peuvent conduire par leurs exigences bureaucratiques à la mort d'associations. Sans pouvoir vérifier exactement les informations fournies par cette directrice d'une petite structure parisienne intervenant dans l'insertion depuis plus de vingt ans, celle-ci livre ce témoignage :

« Pour vous dire qu'effectivement dans l'histoire des 20 ans qui viennent de passer sur le département, il y a une dizaine d'associations qui ont sauté dans l'histoire avec leurs spécificités. Par exemple vous aviez pour prendre un truc très particulier mais qui est parlant, vous aviez le centre d'action sociale des israélites de Paris qui s'appelle le Gazip et qui s'adresse à la communauté juive, qui avait un financement pour s'occuper des personnes juives de la communauté qui était au RSA, ce positionnement est devenu illégal. On ne peut pas faire une différenciation, donner des budgets à une communauté qui dirait je ne reçois que ces personnes-là. Mais vous avez d'autres associations qui ont sauté, une association qui s'appelle la Corde raide, la Corde raide ne s'occupait que d'alcoolisme et de toxicomanie. Et du coup je pense que leur cahier des charges il est pas passé sur du généraliste. Ça veut dire aussi que le passage en procédure de marché va glisser et aplanir les particularités mais également les savoir-faire. Vous avez une association qui a été spécialisée dans les problématiques de migrants, qui a été absorbée, qui a plus ses marchés. »²

¹ Si je manque de source précise pour étayer cet argument, j'ai perçu dans le discours d'une ancienne salariée d'une association attributaire du marché parisien l'enjeu politique que recouvrait cette stabilité des financements. Cette salariée évoque une politique interne de son ancienne structure associative qui promouvait l'embauche en CDI des salarié·es pour ne pas « jouer le jeu » de la précarité de l'emploi associatif. Lorsque l'association a dû faire face à d'importantes coupes budgétaires de la part de la Ville de Paris, cette ancienne salariée évoque un accord politique entre la gauche et la droite du Conseil de Paris. Par effet de ricochet, les salarié·es associatif·ves pourraient vouloir rendre publiques de telles coupes pour sanctionner les élu·es.

² Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

Ce témoignage rejoint la diminution quantitative des intervenants associatifs montrés dans la section précédente sur le territoire parisien. Les associations spécialisées sont retenues selon la définition des critères du marché parisien, qui évolue donc de façon quinquennale, et selon les besoins déterminés par la Dases. Du côté lyonnais aussi, l'ouverture des archives du réseau Rhône Insertion a permis de constater la disparition d'au moins deux associations du territoire. La présentation du travail réalisé à partir des archives de Rhône Insertion à ses membres en juillet 2023 a d'ailleurs remémoré aux plus anciennes des directrices présentes ce jour-là ces structures dont les « difficultés financières » semblaient connues. Si la disparition totale paraît être la solution la plus radicale, il faut noter que ce sont aussi de manière plus fréquente des absorptions de structure en difficultés qui sont réalisées. Comme mentionnée plus haut, une association de trois salarié·es du centre de Lyon spécialisée dans l'accompagnement des artistes a par exemple été reprise par une importante structure de la région lyonnaise qui œuvre dans l'urgence sociale, le logement et l'insertion.

La taille des structures permet donc partiellement de distinguer les associations sur un continuum en fonction de leur degré de dépendance aux financements de la politique d'insertion. Les quatre cas présentés ici sur les deux territoires mettent bien en exergue les inquiétudes partagées par tou·tes les directeur·rices et responsables rencontré·es, même s'ils et elles n'ont pas les mêmes ressentis sur ce qu'ils et elles jouent personnellement dans ces configurations. Les responsables des plus petites structures risquent la survie de leur association quand les cadres des plus importantes ne doivent porter « que » le stress de l'obtention de crédits ne remettant en cause ni leur poste, ni leur service. Pourtant, les deux modalités de financements associatifs entraînent des conséquences relativement similaires en matière de soumission aux pouvoirs publics locaux. Par effet de ricochet, ces effets se ressentent aussi jusque dans l'accompagnement des allocataires mis en œuvre quotidiennement par les professionnel·les.

1.1.3 Un effet sur l'accompagnement des allocataires

L'injonction à l'efficience associative pèse enfin sur les modalités même de l'accompagnement et des actions proposées, dont le dernier maillon de la chaîne n'est autre que le parcours des allocataires du RSA. En effet, la précarisation des postes des salarié·es associatif·ves s'explique par l'embauche plus systématique dans des contrats qui ne sont pas à durée indéterminée, ou alors au recours à des services civiques et bénévoles, surtout pour les

structures de petite taille. La conformation des associations aux exigences diverses liées aux outils à disposition des collectivités territoriales induit une transformation des pratiques des professionnel·les. Que ce soit en termes de temps dédié aux tâches administratives, à la manière dont ils et elles vont interagir avec les publics ou encore dans les modalités de catégorisations des usager·ères en fonction des dispositifs¹, la rationalisation de l'activité due aux financements du monde associatif débouche sur une pluralité de pratiques prises dans des injonctions contradictoires. Celles-ci mettent en tension l'individualisation des prestations et de l'accompagnement attendu des professionnel·les² avec la nécessité de comptabiliser chaque acte réalisé par les agent·es pour conserver les équilibres financiers.

Les difficultés liées à ces modalités gestionnaires et managériales diffusées dans le travail social ont été documentées³, notamment à cause d'une dématérialisation forcée et face à laquelle toutes les générations de professionnel·les ne sont pas égaux⁴. Les conseiller·ères les plus récemment entré·es sur le marché du travail sont celles et ceux pour qui l'utilisation des logiciels et plateformes est davantage évident, alors que les conseiller·ères les plus proches de la retraite ont parfois plus de difficultés à les prendre en main quotidiennement. La mise en œuvre d'un accompagnement rapide et pertinent vers l'emploi semble donc contrariée par le fait de devoir rendre des comptes plus que de passer du temps avec les personnes. De manière unanime, les salarié·es des associations que j'ai rencontré·es, qu'ils et elles soient conseiller·ères en insertion professionnelle ou dans des fonctions d'encadrement, font toutes et tous part d'un temps consacré aux tâches administratives qui viendrait empiéter l'accompagnement effectif des allocataires du RSA. Le principal outil ou vecteur de cette rationalisation des pratiques est à trouver dans le Contrat d'engagement réciproque (CER).

Les divergences rencontrées sur le terrain autour de ce contrat qui lie les allocataires et la collectivité mettent en exergue la tension des professionnel·les entre les exigences administratives (les taux de contractualisation sont remontés mensuellement) et les situations réelles des allocataires qui ne permettent pas systématiquement de quantifier le franchissement d'étapes dans les parcours ou qui s'inscrivent dans une durée telle qu'elle décourage parfois les référent·es. Pour les responsables des associations rencontrées, l'injonction est tout aussi

¹ Hadrien CLOUET et Jean-Marie PILLON, « Chapitre 7. Forcer le destin. Le travail d'appariement dans les services publics de l'emploi français et allemand », in *Comment ça matche*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 251-293.

² Qui supposerait qu'un « bon » accompagnement soit celui qui cible rapidement et de manière pertinente les dispositifs les plus adéquats en vue d'un retour à l'emploi de l'allocataire.

³ Michel CHAUVIERE, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, 2010.

⁴ Nadia OKBANI, « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, 2022, vol. 205, n° 1, p. 38-46.

contradictoire mais se situe entre deux autres points : ils et elles doivent entendre les difficultés de leurs référent·es à réaliser autant de tâches administratives quotidiennes tout en essayant de les convaincre de la pertinence de l’outil du contrat d’engagement afin de rentrer dans les taux de contractualisation imposés par les collectivités.

Cette tension entre encadrement des pratiques professionnelles *via* le contrat et liberté des travailleur·euses sociaux·ales implique ainsi une adaptation dans l’accompagnement des allocataires par les professionnel·les. Cela a pu être constaté à l’occasion de l’observation d’un groupe de travail organisé par la Dases sur le sujet de la « contractualisation et des parcours d’insertion » à l’hiver 2022 dans lequel était présent des conseiller·ères en insertion professionnelle et travailleur·euses sociaux·ales des services internes de la Ville de Paris comme des associations attributaires du marché public¹. Les services de la Dases ont pour objectif de faire évoluer la « matrice du contrat » - comprenez le document vierge à remplir entre l’allocataire et la collectivité représentée par le ou la référent·e - afin que celle-ci intègre mieux les contraintes de chaque partie. Lors du tour de table introductif dans lequel les professionnel·les étaient invité·es à donner leur avis sur le contrat, les limites évoquées tournent autour de la complexité à rédiger des contrats au vu de l’hétérogénéité des situations des allocataires, qui aboutit à une pluralité de pratiques en fonction notamment du type de structures². Les professionnel·les partagent quasiment toutes et tous la nécessité de « donner du sens » au contrat d’engagement pour que les deux parties puissent s’en saisir : que l’allocataire puisse cheminer en direction d’une sortie du RSA et que son ou sa référent·e puisse justement prouver à sa hiérarchie – c’est-à-dire à la Ville de Paris – qu’il ou elle respecte bien les impératifs en termes de contractualisation.

Il faut souligner toutefois que le temps de l’accompagnement³ est aussi fonction des caractéristiques associatives. Les structures de très petite taille, souvent des associations de quartier implantée de longue date sur leurs territoires, favorisent la concentration des compétences et des tâches requises pour les salarié·es. Cela les conduit nécessairement à devoir endosser différents rôles dans leur association : conseiller·ère en insertion professionnelle, secrétaire, représentant de la structure aux différentes instances bureaucratiques, gestionnaire et/ou cheffe de projet lorsqu’ils et elles répondent à des appels à projet. Ils et elles sont aussi davantage tenu·es quant à la réalisation des objectifs imputés par les collectivités, dans la

¹ Renvoi vers schéma introduction.

² Voir chapitre 1, section 2.

³ Léa LIMA, *Les politiques d’insertion, leurs parcours et leurs biographies. Contribution à une sociologie des temps des transitions professionnelles*. Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Institut d’études politiques de Paris, 2017, p.259.

mesure où cela conditionne les financements d'une année à l'autre dans le cas lyonnais, d'un marché à l'autre dans le cas parisien. On retrouve souvent dans ces structures de petite ou très petite taille les salarié·es les plus engagé·es et les plus militant·es dans le discours. À titre de comparaison, une conseillère en insertion professionnelle ayant exercé pendant dix ans en tant qu'assistant commerciale dans le secteur privé, salariée d'une importante association lyonnaise, explique que si le travail administratif peut se révéler « vite parasitant », une des compétences nécessaires à ce type de métier pour y pallier est de « savoir viser juste assez rapidement »¹. L'intégration des objectifs gestionnaires dans le travail quotidien des référent·es de parcours se situe donc justement dans ces opérations de ciblage du parcours de la personne et de ses besoins pour lui proposer une solution avec un délai très court et une solution efficace. Ce type de pratiques garantit que les allocataires du RSA contractualisent bien avec l'association désignée comme référente et remplisse ensuite ses obligations contractuelles, permettant *in fine* de valoriser des taux de « sorties positives » du RSA très satisfaisants envers la collectivité. Cette conseillère en insertion professionnelle apparaît aussi comme étant une des moins militantes rencontrées : son expérience passée dans le secteur privé et sa reconversion professionnelle expliquent sans doute son recrutement dans une importante structure lyonnaise qui favorise le retour à l'emploi dans des programmes se voulant innovants.

Si les trajectoires comprenant des reconversions professionnelles ne sont pas rares chez les CIP rencontré·es, celles et ceux qui viennent directement du secteur privé s'avèrent être les moins critiques à l'égard de l'institution et du monde de l'entreprise. Ils et elles se révèlent aussi les plus proactif·ves dans leurs accompagnements à destination de la reprise d'un emploi à tout prix par l'allocataire plus que dans une logique d'accès aux droits². La formation initiale en travail social s'avère être la plus propice à une résistance, toute proportion gardée, aux injonctions gestionnaires et administratives.

Du côté parisien, trois des cinq associations retenues par le marché public pour accompagner les allocataires du RSA en souffrance psychologique ou victimes d'addiction présentes les caractéristiques des petites structures. J'en ai déjà décrit deux, Protection Santé et P2³, qui comptent chacune moins de quinze salarié·es, et la troisième en a cinquante, mais fait office de petite structure au regard des deux autres (des groupes d'envergure internationale de plus de 2300 salarié·es). Ces trois associations relèvent toutes d'initiatives localisées de prise

¹ Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle, le 24 mars 2021.

² Le chapitre 1 montre à ce titre que les traditions de formations et les cultures professionnelles différentes entre travailleur·euses sociaux·ales et CIP expliquent aussi les représentations et pratiques divergentes dans l'insertion.

³ Voir Tableau n°2. P2 est la structure fondée par des psychologues qui accompagne des allocataires en souffrance psychologique.

en charge des allocataires du RMI dans les années 1990, dans une perspective globale au regard de leur santé mentale. La part relativement restreinte de la totalité du marché public parisien confiée à ces petites associations leur permet toutefois de mettre en place des actions très spécifiques d'accompagnement, souvent en binôme entre des professionnel·les du social et des psychologues. Sur les 67 000 allocataires du RSA en 2021 à Paris, 10% sont accompagné·es par les associations soient 6 500 allocataires environ. Sur ce dernier contingent, à peine 1500 d'entre elles et eux sont accompagné·es par ces associations spécialisées au titre de leurs souffrances psychologiques. De l'aveu même d'une directrice de ces trois structures, « *c'est un miracle qu'une association comme la nôtre existe* »¹. Elle met en avant dans ces paroles le fait que l'éthique et l'accompagnement qui est réalisé dans sa structure est infime au regard de l'ampleur de la politique d'insertion. Elle estime d'ailleurs que celle-ci contraint les associations à ne plus se spécialiser et à « marketer » des offres de service en répondant à des demandes de la Ville de Paris plus qu'à une réelle consolidation de leurs compétences.

Le marché parisien présente donc globalement des structures sur lesquelles pèsent de manière évidente ses contraintes gestionnaires, mais permet toutefois à des structures de petite taille de poursuivre leurs interventions spécifiques sur certains segments de publics. Comme constaté avec cette directrice associative, cela n'empêche toutefois pas les critiques à l'encontre des modalités de financement de l'accompagnement RSA. On retrouve ici justement la caractéristique, comme à Lyon, des petites structures qui portent en entretien un discours plus militant et critique que les associations plus grosses.

L'intégration des injonctions gestionnaires est souvent corrélée à un discours moins militant. Les professionnel·les parlent régulièrement de « sortie du dispositif RSA », ce qui met bien l'accent non pas sur la dimension qualitative effectivement réalisée avec le ou la référent·e en vue d'une autonomie financière et sociale de l'allocataire, mais bien plus sur les impératifs bureaucratiques de gestion des « flux » d'allocataires. Ces circuits bureaucratiques renvoient ainsi finalement à l'efficience de la dépense publique, que l'on impute aux conseiller·ères.

Le respect des contraintes managériales et des pratiques de *reporting*² pour les professionnel·les induit enfin l'emploi d'un vocabulaire éloigné du champ du travail social qui

¹ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

² En français, « communication de donnée ». Elle consiste en une opération de remontée et de comptabilisation des pratiques et actes des salarié·es afin de dresser des rapports pour aider à la décision.

est parfois perturbant pour ceux et celles-ci. Le champ lexical juridique¹, particulièrement dans le contexte parisien du marché public, questionne les professionnel·les, référent·es comme responsables de service ou directeur·rices de structures : « *Lot, marché, calibrage, dossiers ... c'est des mots qui ne collent pas bien, je dirais, avec le métier qu'on fait, mais ... oui c'est un marché public* »². Du côté lyonnais aussi, même si la subvention implique un vocabulaire nettement moins juridique,³ certaines directrices évoquent leur attachement à des valeurs humanistes en insistant en entretien sur le qualificatif à employer pour caractériser la convention qui les unit à la Métropole⁴ :

« HM : Et donc [votre association] est financée pour combien de places par an ?

Enquêtée : Déjà moi je parle pas de places je parle de bénéficiaires ! Parce que ça m'énerve de dire qu'on est financés en nombre de places alors que j'ai des gens en face de moi, toute la journée, des vrais gens. »⁵

Les obligations contractuelles qui lient les associations et les collectivités agissent donc comme des instruments aux effets concrets sur les pratiques des professionnel·les. Ces dernier·ères soulignent la lourdeur des tâches administratives, qui conduit parfois à un sentiment de déshumanisation. Pour les conseiller·ères en insertion professionnelle des petites structures rencontrées, qui sont souvent les plus critiques voire les plus militant·es, elles conduisent ainsi à une perte de sens dans l'exercice de leur métier, se traduisant par des injonctions contradictoires à différents niveaux.

Les outils dont disposent les collectivités débordent donc sur les pratiques des professionnel·les de l'insertion en leur imposant des tâches administratives, un temps rationalisé qui se répercute dans la manière dont ils et elles vont accompagner les allocataires du RSA. En produisant des effets spécifiques – au sens d'indépendants des objectifs annoncés – sur les professionnel·les et les parcours d'allocataires, les outils que sont les marchés publics

¹ Que le ou la chercheur·euse reprend aussi dans ses travaux pour mettre l'accent sur les différences entre tous ces outils, même s'il doit pouvoir garder une distance critique en analysant les décisions conduisant à ces outils et les effets auxquels ils aboutissent localement et nationalement.

² Entretien avec une directrice associative du marché parisien, accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction d'une cinquantaine de salarié·es, le 8 novembre 2021.

³ Les allocataires n'étant pas divisé·es en « lots » selon leurs difficultés ou freins à l'emploi mais selon les circuits bureaucratiques et parcours classiques de prises en charge (social, socio-professionnel, professionnel, innovant).

⁴ Ces valeurs se retrouvent aussi à l'occasion du séminaire organisé entre plusieurs associations lyonnaises du réseau Rhône Insertion en avril 2022 : le compte-rendu fait état de la nécessité d'employer le terme « allocataires du RSA » et non plus « bénéficiaires du RSA » qui renvoie non seulement au langage indigène métropolitain et national mais qui sous-tendrait en plus une chance accordée aux publics qui ont l'allocation. Le réseau Rhône Insertion prône pour un rétablissement de la logique en disant que les 500€ accordés aux allocataires ne sont en aucun cas une chance ni une dette envers la collectivité.

⁵ Entretien avec la directrice de L4, le 19 avril 2021.

ou les subventions constituent bien des instruments d'action publique¹. Ils participent ainsi à une structuration de cette dernière, au niveau territorial, selon des logiques marchandes de rentabilité associative. Mais cette capacité d'organisation des intervenants dans le secteur par les instruments ne se traduit pas par une homogénéisation claire et nette des associations. À Lyon comme à Paris, les structures de quinze salarié·es ou moins endossent une critique à l'encontre des tâches gestionnaires qui leur incombent et conditionnent la pérennité des financements. Les plus importantes associations envisagent quant à elles plus sereinement l'attribution des fonds car bien souvent elles ne sont pas en lien direct avec les financeurs et bénéficient d'une division des tâches plus favorables à la mise en œuvre d'un accompagnement qui rentre dans les objectifs des collectivités. Au-delà d'une imputation sur la pérennité et l'hétérogénéité du secteur associatif, les modalités de sélection des structures par les collectivités produisent une orientation de l'offre concrète d'accompagnement. La marchandisation généralisée de ce secteur associatif pousse les intervenants vers une rentabilisation de leurs actions et donc de leurs publics.

1.2 Un espace associatif morcelé

Les effets de cette marchandisation du secteur associatif sont visibles à trois niveaux. En suivant les quatre structures déjà mentionnées dans la partie précédente, c'est d'abord au niveau du secteur qu'on peut constater que les instruments poussent les associations à des regroupements, des rapprochements, des structurations en filiales, etc (1.2.1). Afin de gérer ces structures, les profils des cadres et directeur·rices associatif·ves ont changé : les parcours tournés vers la gestion entrepreneuriale et la formation en école de commerce, au détriment des trajectoires de militant·es engagé·es², sont bien plus valorisés (1.2.2). Ces transformations des espaces associatifs se répercutent sur l'offre d'accompagnement développée par les structures, confirmant ainsi qu'elle n'est pas neutre (1.2.3).

¹ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, op. cit.

² Gilles LAZUECH et Fanny DARBUS, « Du militant au manager ? Les « nouveaux » cadres de l'économie sociale », in *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2011, p. 76-86.

1.2.1 « Plus t'es gros, moins t'es cher »¹ : la loi du marché associatif

Ce mouvement d'« intégration verticale » mis en valeur par Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti² consiste en un effet de taille : en opérant des regroupements, les différentes entités, structures, filiales, réalisent des économies d'échelle par la mutualisation de nombreux services³. Cela permet en retour de répondre aux exigences des instruments tels que les marchés publics ou les appels à projet, notamment en termes de rentabilité. Les consortiums par exemple, en appelant au partenariat, constituent des modalités de renforcement de la marchandisation publique des associations⁴. En effet, si les associations ne peuvent dégager de bénéfice, elles cherchent à être rentables. Cela se mesure notamment à leur sécurité financière et à leur capacité à ne pas être dépendante que des financements publics, en allant chercher notamment chez divers acteurs privés (personnes privées ou morales) des fonds ou des biens⁵. Les différentes formes de bénévolats et d'engagements non rémunérés qu'elles valorisent leur permettent enfin des économies en termes de ressources humaines⁶.

Les travaux de Viviane Tchernonog mettent par ailleurs en valeur la diminution quantitative du nombre d'associations globale en France : sous l'effet de ces dynamiques d'intégration verticale, le nombre d'associations employeuses serait ainsi passé de 182 900 en 2011 à 144 000 en 2020⁷. Si les marchés parisiens restent globalement stables en termes de nombre de places d'accompagnement dévolus aux structures associatives, il faut noter à Lyon

¹ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

² Francesca PETRELLA et Nadine RICHEZ-BATTESTI, « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *op. cit.*

³ Matthieu HELY, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 34-42.

⁴ Anaïs BERTRON, « Mettre en concurrence par le partenariat : les associations face à la promotion institutionnelle des consortiums », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 89-109.

⁵ Nicolas DUVOUX, « 9. La philanthropie permet-elle de réduire les inégalités ? », in *50 questions de sociologie*, Presses Universitaires de France, 2020, p. 103-111. Les avantages fiscaux que retirent les entreprises ou les particuliers qui « investissent » en mécénat dans les associations d'utilité publique sont bien connus et assurent des rentes non négligeables pour de nombreuses structures. Elles permettent aussi l'acquisition de biens immobiliers permettant derrière soit de loger des bénéficiaires directement soit d'héberger des locaux professionnels à moindre frais.

⁶ Louis BOURGOIS et Marion LIEVRE, « Les bénévoles, artisans institutionnalisés des politiques migratoires locales ? », *Lien social et Politiques*, 2019, n° 83, p. 184. Les observations réalisées dans un lieu d'habitat intergénérationnel de l'association lyonnaise Habitat et Humanisme m'ont par ailleurs montré l'importance du travail bénévole dans ces importantes structures : cette résidence, qui loge environ 140 étudiant·es et une quinzaine de personnes convalescentes fonctionnait avec un directeur à temps plein, une chargée de mission sociale à mi-temps, une gestionnaire locale à mi-temps ainsi qu'une dizaine de bénévoles en permanence à l'année pour l'animation de temps collectifs sur la résidence ainsi que le « management » intergénérationnel. Cette mission était très souvent confiée à d'anciens DRH ou cadres de grandes entreprises à la retraite.

⁷ Lionel PROUTEAU, Viviane TCHERNONOG, Laura NIRELLO et Muriel TABARIES, *Le paysage associatif français*, *op. cit.*

l'accroissement des dépenses de la collectivité en faveur de l'accompagnement des allocataires du RSA depuis l'arrivée de la coalition de gauche et des écologistes en 2020. En 2019 le nombre total de places d'accompagnement financées étaient de 10 833 pour un budget de 6,38 millions d'euros. En 2021 le nombre total de places était porté à 11 500 pour une dépense globale 6,85 millions d'euros. Le vote concernant le nombre de places à financer pour 2024 prévoyait d'augmenter de nouveau à 14 920 places pour un budget total de 10,62 millions d'euros¹.

Les associations rencontrées dans le cadre de l'enquête de terrain ont été répertoriées et caractérisées dans les tableaux suivants afin de rendre compte des principaux regroupements opérés dans les secteurs locaux de l'insertion. Les critères retenus pour réaliser ces tableaux permettent de mettre en lumière les profils des structures et leurs dynamiques d'agrandissement, créant de fait des paysages associatifs locaux morcelés et hétérogènes. Les dates de création et d'entrée dans le « dispositif RSA »², le nombre de salarié-es, le nombre d'allocataires accompagné-es dans le cadre de la convention avec la collectivité financeuse, et le cumul avec le financement européen sont donc les critères retenus. Pour rappel, j'ai rencontré huit associations sur les onze attributaires du marché public parisien et 21 associations sur les 68 structures financées pour l'accompagnement de allocataires du RSA par la Métropole de Lyon³.

Tableau n°2 – Caractéristiques de huit associations parisiennes attributaires du marché public RSA en 2021

<i>Structure</i>	<i>Création</i>	<i>Années</i>	<i>Nombre</i>	<i>Nombre de places</i>	<i>PLIE/fonds</i>
	<i>association</i>	<i>d'ancienneté</i>	<i>total de</i>	<i>d'accompagnement</i>	<i>européens</i>
		<i>dans</i>	<i>salarié-es</i>		
		<i>accompagnement</i>			
		<i>RMI/RSA</i>	<i>(en</i>		
		<i>2025)</i>			

¹ La forte hausse pour l'année 2024 est à ce stade encore peu explicable. En 2023, le nombre de places financées était encore de 11 926 pour un total de 7,62 millions d'euros. Une telle augmentation ne peut s'expliquer uniquement par l'arrivée de France Travail et l'expérimentation menée sur le territoire givordin depuis mai 2023.

² Pour montrer aussi le décalage entre certaines spécificités ultra locales associatives et leur entrée tardive dans le RSA pour d'autres.

³ Tout type d'accompagnement confondus (social, socio-professionnel ou innovants). Parmi les 68, il faut prendre en compte le fait que 20 CCAS des communes limitrophes de la ville de Lyon sont financés pour de l'accompagnement social, ce ne sont donc pas réellement des associations comme celles qui font l'objet des analyses ici. Par ailleurs, d'autres structures n'ont pas été rencontrés directement en entretien mais ont été croisées lors de l'observation des réunions du collectif Rhône Insertion ou lors des entretiens réalisées en 2023-24 pour l'appel à projet de recherche sur l'évaluation qualitative de la réforme de France Travail.

<i>Aurore</i>	1871	10 ans	2322	1450	Non
<i>Protection Santé</i>	1995	30 ans	10	380	Non
<i>Asso P1</i>	1905	37 ans	600	630	Oui
<i>Asso P2</i>	1999	24 ans	14	550	Non
<i>Asso P3</i>	1954		800	450	Non
<i>Asso P4</i>	1989	36 ans	50	430	Non
<i>Asso P5</i>	1929	37 ans	130	1500	Non
<i>Asso P6</i>	1979	22 ans	18	750	Non

Tableau n°3 – Caractéristiques de huit associations grande lyonnaises subventionnées au titre du RSA en 2021.

<i>Structure</i>	<i>Création asso</i>	<i>Années d'ancienneté dans accompagnement RMI/RSA</i>	<i>Nombre total de salarié-es</i>	<i>Nombre de places d'accompagnées financées</i>	<i>de PLIE/fonds européens</i>
<i>LLS</i>	1986		10	40 puis 45 en 2021	Oui
<i>Habitat et Humanisme</i>	1986	5 ans	2000	40	Oui (arrêt en 2021)
<i>Asso L1</i>	1973	20 ans	200	753	Oui
<i>Asso L2</i>	1993	25 ans	20	129	Oui
<i>Asso L3</i>	1988	15 ans	64	338	Oui
<i>Asso L4</i>	1989	34 ans	2	65	Oui
<i>Asso L5</i>	1978		250	1087	Oui
<i>Asso L6</i>	1975	30 ans	6	177	Oui

Ce premier état des lieux sur huit associations dans chaque territoire met en valeur plusieurs dynamiques. Sans risquer une rupture de l'anonymat nécessaire à cette enquête, un des premiers éléments d'analyse que l'on peut apporter sur ces deux tableaux porte sur les origines et la création de l'association. Il y a un lien important entre la taille de l'association et le projet initialement porté par les créateur·rices de la structure. À Lyon, le cas de l'association L4, est à ce titre intéressant car il dénote dans le paysage associatif lyonnais avec ses – seulement – deux salarié·es. L4 a été créé à la fin des années 1980 par des travailleur·euses sociaux·ales pour apporter du soutien, de l'attention et de l'écoute aux personnes de son quartier d'implantation, dans un format accueil de jour. Une trentaine d'années plus tard, l'association n'a pas forcément grandi en termes de salarié·es mais s'est professionnalisée autour de la recherche d'emploi et de l'accompagnement des allocataires du RSA. L'identité associative est d'ailleurs revendiquée à plusieurs reprises par sa directrice et référente RSA lors de l'entretien. À Paris, l'association P2 est dans une logique similaire en termes de professionnalisation, avec peut-être davantage de développement du point de vue des ressources humaines. En effet, cette association créée en 1999 par des travailleur·euses sociaux·ales se veut développer une approche systémique qui met en étroite collaboration des psychologues et des travailleur·euses sociaux·ales pour les personnes qui auraient des obstacles à l'insertion à chercher ailleurs que dans leurs compétences et savoir-être professionnelles. La directrice de cette structure a porté, lors de ma rencontre avec elle, un discours fort sur les valeurs associatives et les spécificités dans le travail d'accompagnement permis lorsque chaque intervenant possède un ancrage particulier, une approche et une méthode pensées collectivement. C'est également elle qui tient un discours critique sur les associations de taille importante en décrivant une logique de type rationalité économique : « *plus t'es gros, moins t'es cher* »¹.

Avec ces deux portraits associatifs plus approfondis, on peut mettre en avant l'idée que le projet associatif initial colore nécessairement les activités et la trajectoire de l'association. Les directeur·rices des structures les plus petites que j'ai pu rencontrer sont aussi les plus critiques quant aux paysages associatifs national et local. Le faible nombre de ce type d'intervenants sur le marché parisien, lié à l'outil de sélection lui-même, et sur le secteur lyonnais dans une moindre mesure, permettent de corréler l'idée que ces mêmes outils favorisent l'intégration verticale de ces structures et leur mise au pas quant à leur projet associatif.

¹ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

À l'inverse des importantes structures que j'analyse grâce à ces tableaux, le projet associatif initial ne porte que très rarement voire jamais, sur l'accompagnement des allocataires du RSA. Ce qui explique souvent le décalage entre la création de l'entité et sa date d'entrée dans le dispositif RMI ou RSA : ce sont davantage les opportunités qui ont pu créer à un moment dans leur trajectoire le besoin de compléter en interne leurs services par l'accompagnement des allocataires.

Si du côté parisien le marché public RSA induit une relative stabilité des intervenants – non sans lien avec leur nombre réduit –, à Lyon le paysage associatif hétérogène conduit à des regroupements réguliers entre entités. Au moment des entretiens en 2021, et à la suite de la crise sanitaire dont les conséquences se sont aussi ressenties sur les associations, quelques-unes des structures rencontrées étaient alors en voie d'intégration d'autres entités. Cela se passe systématiquement au profit de structures nettement plus importantes et proches d'un point de vue territorial. Une petite association de quartier exerçant depuis 1993 dans le centre de Lyon, spécialisée sur l'accompagnement des artistes au RSA et composée de trois salarié·es a par exemple été rapprochée, quelques mois après mon entretien avec sa directrice, d'une importante association de la métropole forte de plus de 130 salarié·es. Cette dernière a été créée en 1968 à Lyon, et portait initialement un hôtel social. Les difficultés financières de la structure identifiée artistes ont alors justifié son rapprochement de la plus importante, avec qui elle avait déjà des partenariats sur le territoire. C'est notamment par le biais d'un ancien espace de la structure la plus importante, qui abritait jusqu'en 2022 un Atelier chantier d'insertion (ACI) dans le quartier d'implantation de l'association dédiée aux artistes, que les deux associations étaient en liens¹. D'un point de vue juridique, l'ACI a ensuite été repris par une importante structure de l'économie sociale et solidaire plutôt basée dans le Département voisin de l'Ain et a implanté localement son activité sur la commune de Villeurbanne.

Un second cas de rapprochement a été opéré peu après ma campagne d'entretien entre deux structures de taille moyennes. L'association L3 (*cf* tableau n°2), très implantée dans l'Est lyonnais et portant en son sein cinq structures de l'Insertion par l'activité économique (IAE) ainsi qu'un service de professionnel·les dédié·es à l'accompagnement des salarié·es en insertion mais aussi d'allocataires du RSA. L3 a acté son rapprochement avec une autre structure de l'Est lyonnais œuvrant dans le secteur de l'IAE, de taille plus petite puisque salariant seize permanent·es, et portant deux structures de l'IAE. Le rapprochement de ces deux

¹ L'ACI employait ainsi des artistes accompagnés au titre du RSA dans le cadre de l'IAE. Cet ACI portait des activités de réemploi textile et de menuiserie, il avait été créé en 2000.

structures a été acté en 2023 mais on trouve des traces de ce projet dès le rapport d'activité de l'année 2020 de la plus petite association. Le rapport d'activité 2023 de celle-ci précise que le rapprochement consiste avant tout en la conservation de l'autonomie des deux entités mais prend la forme d'un comité stratégique composé de membres des bureaux des deux entités. Cela a permis la mise en place de groupes de travail pour veiller au bon développement économique de la plus petite structure dans le contexte de concurrence entre SIAE dans l'Est lyonnais et dans l'optique d'une répartition efficace et stratégique des marchés publics¹.

Ces deux exemples mettent donc en avant des dynamiques territoriales partenariales, mais aussi de concurrences, fortes entre les associations. Les groupements de l'économie sociale et solidaire semblent être spécialisés dans ces opérations de rachat ou de rapprochement de structures en difficultés. Les effets supposés positifs des mutualisations de fonctions supports permettent d'éviter des fermetures ou cessations d'activités associatives. Mais le pendant de cette logique peut consister en un lissage des activités et accompagnements proposés en vue de leurs rentabilités financières plus qu'en vue de la conservation de leurs valeurs et spécificités originelles. C'est ce que Nadine Richez-Battesti et Francesca Petrella² rapprochent d'un isomorphisme institutionnel similaire à celui que proposaient Di Maggio et Powell³.

Dans un deuxième temps et pour poursuivre de manière plus approfondie sur ces dynamiques valorisant l'agrandissement et la mutualisation associative, les trajectoires des quatre associations sont un bon observatoire de ces structurations très hétérogènes sur les territoires. Avec les données disponibles dans les quatre rapports d'activité de ces associations, on peut caractériser l'hétérogénéité des intervenants dans le secteur du RSA à l'aune leur dépendance aux financements publics et notamment liés à ceux de la collectivité financeuse du RSA. Pour Aurore et Habitat et Humanisme, les revenus provenant plus spécifiquement de l'activité d'accompagnement des allocataires du RSA constituent une infime part du total des produits des associations : respectivement 8,09%⁴ et 0,02%⁵ pour l'année 2021.

¹ Le chapitre 4 revient sur ces enjeux dans le secteur de l'IAE. Il faut noter à ce stade que les SIAE se partagent des marchés publics d'organismes ou de collectivités locales qui doivent réaliser légalement des « heures d'insertion ».

² Francesca PETRELLA et Nadine RICHEZ-BATTESTI, « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *op. cit.*

³ Paul J. DiMAGGIO et Walter W. POWELL, « The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, n° 2, p. 147-160.

⁴ Rapport d'activité 2022 de l'association Aurore. Ce chiffre englobe la totalité des dispositifs d'insertion professionnelle, y compris les ESAT (Etablissement et service d'accompagnement par le travail, destinés aux personnes en situation de handicap) et les SIAE. Aurore compte environ une vingtaine de structures de l'IAE ou assimilés, 4 ESAT et plusieurs organismes de formation.

⁵ Rapport d'activité 2021 d'Habitat et Humanisme. Ce taux représente les seules subventions métropolitaines liées au RSA dans le total des produits de l'association. En 2024, la subvention métropolitaine pour la structure a quasiment triplé, s'établissant à plus de 190 000 euros. Habitat et Humanisme ne possède pas de SIAE.

Ces constats se révèlent nettement moins vrais pour les deux petites structures suivies dans cette section. Du côté de Protection Santé, l'importance de la mission d'accompagnement des allocataires du RSA est déjà à comprendre dans la présentation de l'historique de la structure sur son site internet : on peut y lire que onze ans après sa création, Protection Santé « est financée par la Dases par appels d'offre », ce qui laisse présager de l'importance de ce type de financements dans ses activités globales. L'entretien réalisé avec son directeur a permis de savoir que l'accompagnement des allocataires du RSA constituait 90% de l'activité de l'association. Les données disponibles pour LLS permettent de caractériser davantage sa dépendance aux fonds publics, même si l'activité d'accompagnement RSA ne constitue pas sa principale source de revenus. Au global, l'activité RSA constitue 7% des fonds publics de l'association, et 4,3% du budget global de LLS¹. Ces deux entités présentent donc deux configurations différentes de dépendances aux financements publics qui se traduisent dans les deux cas par la nécessité de diversifier leurs activités : Protection Santé propose dorénavant des prestations de formation et LLS pérennise ses activités par les produits engendrés par les ventes de biens issus de son épicerie sociale ou de son activité de maraîchage.

La marchandisation du secteur associatif se traduit donc par une conséquence importante en termes de répartition des financements publics. Les plus grosses associations concentrent diverses activités leur permettant de capter toujours plus de fonds mais aussi de proposer leurs services aux associations les plus petites et les plus en difficultés en les rachetant, et donc en récupérant leurs conventions et autres fonds publics. Cette logique aboutit finalement à ce que les plus petites et moyennes structures qui existent encore diversifient leurs ressources elles aussi pour pouvoir non seulement s'aligner aux plus grandes en termes de prix proposés aux collectivités pour la captation des fonds mais aussi pour pouvoir subsister en cas de contraction ou de réduction drastique des financements étatiques². La mise en valeur de ces jeux gestionnaires et marchands dans le secteur associatif invite à se questionner aussi sur les profils et trajectoires de celles et ceux qui les mettent en œuvre : les cadres et responsables associatifs.

¹ Il faut bien distinguer ces deux financements qui sont parfois cumulatifs pour certaines structures mais pas systématiques. La subvention au titre de l'accompagnement finance les places de bénéficiaires accompagnés annuellement dans le cadre de leur droit au RSA. Les subventions relatives aux actions financent les activités, les ateliers, les lieux qui permettent de faire valider des étapes dans le parcours d'insertion de la personne.

² Qui ne sont pas sans lien avec les périodes électorales dans le cas des financements territoriaux notamment, par les départements ou les communes.

1.2.2 L'hétérogénéité des identités associatives au prisme des profils des cadres associatif·ves

Un second effet mis en valeur par cette marchandisation du secteur associatif est la transformation des profils des responsables associatif·ves, particulièrement celles et ceux de l'économie sociale et solidaire¹, dont la mission principale vient renforcer la dimension entrepreneuriale des structures. Déjà bien documentées, ce « désarrimage des cadres »² vis-à-vis du travail social notamment, est pour autant important à considérer dans le secteur de l'insertion spécifiquement liée au RSA, qui semble être sur certains aspects en retard par rapport à d'autres domaines de l'économie sociale, l'IAE notamment. Elles disent aussi beaucoup des transformations en termes d'orientations proposées au sein des structures, qui s'adaptent ainsi aux velléités instrumentales de l'action publique. La comparaison des deux territoires apporte en ce sens une nuance en ce que les subventions lyonnaises permettent à une diversité de structures de perdurer leurs activités contrairement au marché parisien. Cela participe ainsi de la conservation d'une certaine identité voire d'un militantisme dans les structures.

Ces identités professionnelles qui viennent transformer fondamentalement le type d'interventions sociales réalisées sont largement contestées par les groupes professionnels plus anciens, s'inscrivant dans des approches plus traditionnelles et localisée de l'accompagnement social. Véritables enjeux de lutte au sein du secteur de l'ESS dans lequel on peut rattacher l'insertion, les identités associatives fonctionnent comme des marqueurs guidant les activités réalisées et renforcent ainsi l'hétérogénéité du secteur.

Lors de l'enquête, diverses critiques plus ou moins assumées à l'encontre de certaines structures, parfois nommées expressément, ont pu être formulées par des responsables associatif·ves. Cela a été confirmé lors des observations réalisées au sein du collectif Rhône Insertion dont je retrace la genèse et les combats dans la section suivante. Une ligne de clivage nette se dessine entre les manager·euses aux profils non sociaux³ et alternant entre le secteur privé lucratif et le secteur associatif d'un côté et les directeur·rices associatif·ves qui exercent souvent pendant leur carrière entière dans l'associatif et étant d'un métier du travail social de formation initiale. Il me semble important de démarrer l'analyse des trajectoires des cadres en prenant au sérieux leurs représentations. Cela permet de mettre en avant les systèmes de valeur

¹ Gilles LAZUECH et Fanny DARBUS, « Du militant au manager ? », *op. cit.*

² Simon HEICHETTE, *Les cadres salariés du secteur social et médico-social : quand le managérialisme instrumentalise l'encadrement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2023, p.200.

³ On utilise ce terme pour qualifier les professionnel·les qui ne sont pas issu·es de formations en travail social (assistant·e social·e, éducateur·rice spécialisé·e, conseiller·ère en économie sociale et familiale, etc).

de chacun des groupes professionnels ou groupes sociaux constituant le vaste ensemble des responsables d'associations.

À Paris, une des directrices les plus militantes que j'ai pu rencontrer (association P2) formule ainsi de manière virulente une critique à l'encontre d'un des plus gros attributaires du marché public :

« *Enquêtée* : La procédure de marché, à des côtés extrêmement piégeux, parce que du coup, vous avez des associations qui ont un savoir-faire extrêmement... vous avez des entrepreneurs du social qui sont des monstres, les [*nomme une des associations du marché*], les machins comme ça, c'est des monstres, donc c'est des gens qui ont des gens extrêmement affûtés pour répondre à des appels d'offres.

HM : Donc il faut développer les compétences et embaucher des gens pour faire ça aussi ?

Enquêtée : Mais c'est-à-dire qu'effectivement, si on s'appelle [*association du marché citée précédemment*] c'est qu'on a une voilure, on peut embaucher des gens qui sont de sciences po, qui ont une vraie connaissance de la méthodologie, de la mécanique de l'appel d'offre, de comment on forme une réponse à l'appel d'offre qui assure ses chances d'avoir une réponse positive. Ça ne donne pas de... enfin, la bonne réponse à l'appel d'offre ne dit rien de ce qui se passe sur le terrain. »¹

Si on lie le discours de cette directrice avec son ancienneté dans la structure, c'est-à-dire vingt-trois ans, on comprend rapidement que son attachement non seulement à l'engagement associatif originel de son association mais aussi au travail de proximité et en finesse font office de *leitmotiv* dans sa trajectoire professionnelle. Entrée dans l'association P2 en 2001 en tant que formatrice psychologue, cette psychologue clinicienne de formation y a exercé quasiment toute sa carrière. Elle devient coordinatrice en 2009 des activités de suivi RSA jusqu'en 2022, date à laquelle elle prend le poste de directrice de P2 après avoir validé un master au CNAM en management d'organismes à vocations sociales et culturelles en ESS. Ce type de diplôme constitue aujourd'hui la norme pour les salarié·es de terrain qui souhaiteraient accéder à des postes à responsabilités dans les structures de l'ESS, d'où la reprise d'études de cette responsable.

La disponibilité et la transparence² avec lesquelles cette directrice s'est présentée ajoutent aussi au profil de directeur·rice associatif·ve militant·es : ce sont ces petites structures associatives, qui pourtant se plaignent de n'avoir que peu de temps disponibles, qui m'ont globalement répondu le plus favorablement possible pour des entretiens. Sans présager de la

¹ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

² L'entretien a duré presque trois heures. On peut formuler par ailleurs l'hypothèse que ces petites structures ont par ailleurs davantage besoin d'exprimer leurs ressentis car elles manquent peut-être plus de reconnaissance dans le milieu que d'autres structures plus importantes et plus visibles.

véracité de la critique formulée à l'encontre de la qualité de l'accompagnement de la structure visée, ces représentations font apparaître une valorisation de l'idéal de la petite structure associative spécialisée dans un type d'accompagnement particulier et réalisant du travail « *aux petits oignons* »¹.

La directrice de LLS formule également ce type de critiques. Son parcours semble ponctué de nombreuses expériences professionnelles : après un master en sociologie, elle commence sa carrière chez un bailleur social, poursuit ensuite dans le secteur du logement sur des postes qu'elle estime proche du travail social, sans jamais vouloir pour autant décrocher un diplôme d'assistante sociale. Elle décrit son arrivée à la direction de LLS comme un enchaînement d'opportunités professionnelles (elle a exercé en tant que directrice adjointe d'autres structures de l'ESS avant LLS) sans y être « *vouée a priori* »². Les valeurs et l'ancrage territoriale de la structure lui sont chers, elle apprécie le fait de poursuivre le projet associatif tout en développant de nouvelles activités. Son parcours fait d'activités proches du travail social mais diplômé en sciences humaines et sociales expliquent potentiellement ses regrets quant aux transformations des recrutements dans l'insertion au niveau du territoire, aboutissant à la rupture des partenariats antérieurs selon elle :

« Je suis assez sidérée qu'on perde ces manières de faire. [...] Je voudrais pas faire ma vieille rombière mais je trouve que les jeunes qui sortent de formation, [...] qui arrivent sur le marché, ils relèvent plus comme on disait du gestionnaire que du travailleur social, voilà, c'est plus des profils école de commerce, donc ça sur la gestion de structure associative il y en a besoin mais ça peut faire du mal, je pense et sur le partenariat la mutualisation, là, c'est un combat quoi, ouais c'est un combat mais ça prend un temps infini. »³

Le point commun notable avec l'extrait précédent est à trouver dans la connotation péjorative du type de diplôme visé par la critique : dans un cas c'est le profil Science Po et dans l'autre les écoles de commerce. Les deux trajectoires sont dévalorisées dans le secteur associatif de l'insertion par ces responsables car elles s'éloignent fortement du travail social classique, prônant un accompagnement non soumis aux impératifs de gestion et centré sur l'adaptation à la personne. Les diplômes de master délivrés par les IEP ou les écoles de commerce valoriseraient davantage quant à eux les questions de rentabilité – de toute organisation et pas uniquement entrepreneuriale – et une vision plus méso du travail c'est-à-dire mettant l'accent

¹ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

² Entretien avec la directrice de LLS, le 21 avril 2021.

³ Entretien avec la directrice de LLS, le 21 avril 2021.

sur la quête de financements perpétuels par la réponse aux appels à projet plus que la qualité des parcours des allocataires. C'est d'ailleurs dans ces plus petites structures que l'on entend le moins parler de « dispositif RSA », contrairement aux plus importantes pour qui le RSA constitue un moyen de l'insertion ou de l'intégration comme un autre, alors que les petites associations aux profils militants rappellent régulièrement qu'il s'agit d'un droit. Cet idéal associatif vers lequel les petites structures veulent tendre engendre des conflits entre les générations de référent·es de parcours d'une part, mais aussi des représentations négatives des associations les plus militantes à l'encontre des plus gestionnaires, alors même qu'elles sont toutes soumises aux mêmes impératifs de gestion.

Il convient dans un second temps d'objectiver les représentations de ces cadres associatif·ves en essayant de cerner si elles relèvent plus du mythe ou de la réalité du secteur au début des années 2020. En reprenant le suivi des quatre structures, le parcours et la trajectoire professionnelle de leurs responsables ou directeur·rices permet de caractériser le clivage entre les manager·euses et les militant·es¹. Dans la lignée du parcours de la directrice de LLS, le directeur de Protection Santé a une carrière faite de diverses expériences professionnelles dans des secteurs variés. Juriste de formation, il commence sa carrière en tant que tuteur/curateur dans une antenne départementale de l'UNAF, avant de prendre des fonctions d'encadrement dans un service de protection juridique des majeurs, toujours dans une UDAF². Il devient ensuite chargé de développement en ressources humaines internes pour une association dans laquelle il doit faire évoluer les pratiques : le directeur me confie alors en rigolant « la culture du changement, c'est compliqué ». À la différence de la directrice d'LLS, le parcours du directeur de Protection Santé se tourne assez rapidement vers des fonctions d'encadrement, et peu vers du travail social. Cela se répercute ainsi sur les missions qui lui sont dévolues au gré de son parcours professionnel, jusque chez Protection Santé : il m'explique avoir été recruté notamment pour instaurer cette culture du changement au sein de l'association et l'engager dans une phase de développement des activités. Il semble convaincu du fait que la modernisation de sa structure constitue un « défi » nécessaire à sa survie : à son arrivée, il propose une réorganisation complète des modes d'accompagnement des allocataires, avec une approche non plus en référent·e unique, mais avec un trinôme d'accompagnant·es. Cela permet selon lui de réaliser des « sorties dynamiques » plus rapides, qui permettent de répondre aux objectifs du

¹ Gilles LAZUECH et Fanny DARBUS, « Du militant au manager ? », *op. cit.*

² De nature fédérative, les UDAF sont regroupées en UNAF. Elles sont toutes de statuts associatifs, comptent environ 8 500 salarié·es et se veulent porter la voix et les intérêts des familles. Elles comptent aussi un fort réseau d'animation et de soutien aux quelques 6 000 associations locales qui adhèrent aux UDAF.

marché. Sa formation juridique et non en sciences humaines et sociales comme la directrice de LLS favorisent nettement moins un discours critique. On peut donc l'apparenter plutôt à un profil de manager qu'à un profil de militant. Pour autant, il veille à poursuivre le projet associatif initial de manière forte en conservant le plus possible la spécificité santé et psychologie de la structure tout en préservant les salarié·es contre l'imposition d'une culture du changement trop rapide.

Pour les grosses associations, le profil de leurs dirigeants est intéressant à analyser pour objectiver ces représentations négatives des structures plus militantes. Le directeur général de Aurore à Paris est diplômé des Mines et a commencé sa carrière à la direction du développement d'une filiale de Vinci. Après un passage dans une start-up de développement de technologies et de communication sur internet, puis un poste de conseiller dans un cabinet parisien dédié à la stratégie des entreprises, il commence une thèse à Sciences Po Paris en économie. Il publiera à cette occasion avec Marc Ferracci¹ un ouvrage intitulé *Dialogue social et performance économique*, qui prône notamment une rénovation du dialogue social en France en vue de l'amélioration des chiffres du chômage. À l'issue des trois ans de financements de thèse, il rejoint d'abord le cabinet de Michel Sapin en 2015 au ministère des Finances et des comptes publics puis l'accompagne au Ministère de l'Economie et des finances de 2016 à 2017. Il devient ensuite directeur de l'immobilier de Aurore dans le courant de l'année 2017 avant de prendre le poste de directeur des opérations en janvier 2018 puis finalement de directeur général en mai 2020. Le directeur général de l'antenne rhodanienne d'Habitat et Humanisme en poste de 2016 à 2022 a un parcours similaire en termes de circulation entre le privé et l'associatif, bien que moins centré autour du politique. Diplômé de l'EDHEC en 2003, il commence sa carrière dans le secteur de l'assurance automobile. Il la poursuit en prenant la direction de la filiale américaine de la même entreprise par la suite. Il revient ensuite en France au comité de direction en charge des opérations et du réseau international du groupe April, dans les assurances toujours. Fort de cette expérience de développement international des activités du groupe, il rejoint Habitat et Humanisme en 2016 pour y rester plus de six ans, avec un bilan que le rapport d'activité estime positif : « les revenus sont passés en sept ans de 7 millions d'euros à 20 millions d'euros »².

Ces portraits et trajectoires professionnelles permettent de tirer quelques enseignements quant à la prégnance de la circulation entre les espaces professionnels. Les cadres et

¹ Député Renaissance de 2022 à 2024, proche d'Emmanuel Macron, Marc Ferracci est professeur d'économie à l'Université de Nantes et membre associé du LiEPP de Sciences Po Paris.

² Rapport d'activité d'Habitat et Humanisme, 2021.

responsables des plus grosses structures analysées montrent une aisance de passage dans les carrières entre la sphère privée lucrative et la sphère associative¹, voire avec la sphère politique pour le directeur de Aurore². Celles-ci ne sont pas sans rappeler le parcours de Jean-Marc Borello³, président et fondateur du groupe SOS depuis 1984. Ses quelques années d'exercice en tant qu'éducateur spécialisé marquent son parcours et confirment son souhait de s'engager dans le secteur social. Le futur fondateur entre en politique en 1981 au cabinet de Gaston Deferre à la mairie de Marseille, puis auprès d'un conseiller de Laurent Fabius à Matignon de 1984 à 1986. Il rejoindra quelques dizaines d'années plus tard le mouvement En marche dès 2016, après avoir eu Emmanuel Macron en étudiant lors de son passage à Sciences Po Paris. Ce type de trajectoires facilitant – voire valorisant – la circulation entre la sphère marchande et la sphère publique instaure une culture assez nette du résultat en association. L'accompagnement des allocataires du RSA en devient alors une activité parmi d'autres, activités qu'il s'agit de rendre rentable le plus possible. Cela débouche sur des injonctions dans ces services à favoriser des sorties vers l'emploi rapides, qui réalisent ainsi l'orientation et le cadrage d'une insertion par l'emploi voulue par les collectivités territoriales qui les finance.

Par ailleurs, les profils plus gestionnaires que militants que l'on retrouve dans trois cas sur les quatre s'expliquent par les instruments de sélection des associations. Il n'est pas anodin que ce soit spécifiquement à Lyon que l'on retrouve des profils les plus militants, quoique converti aux instruments gestionnaires malgré elle. Les subventions liées au RSA garantissent en effet une diversité de l'intervention des structures, autorisant même l'intervention de petites entités, qui tendent tout de même à endosser les normes de la rationalité économique elles aussi. La localité parisienne favorise enfin davantage la circulation et la proximité avec le politique, ce qui explique que les directeur·rices associatif·ves y soient nettement moins militant·es. Pour autant, comme le décrivent Fanny Darbus et Gilles Lazuech, le positionnement même des responsables associatif·ves vis-à-vis de ces outils de gestion et de la marchandisation du secteur fonctionne comme un objet de lutte et donc de clivage entre les structures⁴. Cette dynamique contribue à segmenter les activités des associations et ce qu'elles proposent aux allocataires.

¹ Julie GERVAIS et Willy PELLETIER, « La noblesse managériale d'État », in *Manuel indocile de sciences sociales*, Paris, La Découverte, Hors collection Sciences Humaines, 2019, p. 312-322.

² On peut ajouter à cela la proximité avec le personnel politique lyonnais du créateur d'Habitat et Humanisme qui est aujourd'hui le président du mouvement Habitat et Humanisme regroupant les différentes antennes régionales et foncières à vocation sociale.

³ Jean-Marc BORELLO et Simon COTTIN-MARX, « "Au sein du Groupe SOS, la logique économique n'a jamais été prioritaire et ne le deviendra jamais, parce qu'il n'y a pas d'actionnaires" », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 151-169.

⁴ Gilles LAZUECH et Fanny DARBUS, « Du militant au manager ? Les "nouveaux" cadres de l'économie sociale », in *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2011, p. 76-86.

1.2.3 Une segmentation de l'offre associative en fonction des publics

Le troisième effet de cette marchandisation, qui découle bien évidemment des deux précédents, consiste en une segmentation de l'offre associative à destination des allocataires du RSA. Celle-ci n'est pas naturelle, ni donnée, et encore moins logique, comme voudraient parfois le faire croire certain·es enquêté·es qui intègrent pleinement les discours officiels propres à leurs structures. Ces offres associatives sont au contraire bien construites, et notamment socialement construites par l'intermédiation de ces cadres associatif·ves aux profils plus gestionnaires que militant·es. Cette construction s'opère en tension entre la nécessité de répondre aux instruments pour s'assurer de remporter les fonds publics dédiés à l'accompagnement des allocataires du RSA d'un côté et de l'autre les possibilités réelles de réalisation des objectifs induits par les instruments comptent tenu des réalités vécues des publics allocataires.

Pour rappel, ces personnes connaissent une vulnérabilité relationnelle¹ qui se perçoit avant tout dans la distance subie par ces publics à un idéal de lien social et d'autonomie économique. Ils et elles sont ainsi davantage exposé·es aux risques sociaux et par conséquent davantage dépendant·es de l'intervention publique. Les dimensions cumulatives de la vulnérabilité ont été montrées² de sorte à mettre l'accent sur leur caractère systémique et non sectoriel, qui pourrait conduire au renvoi vers des catégories indigènes de l'action publique (freins à l'emploi, employabilité, etc). Si l'étude des associations porte ici sur leur intervention sectorielle au titre du RSA, les publics accompagnés s'inscrivent bien dans ces dynamiques, réelles, de cumulativité des risques. Le fait de considérer les activités associatives comme sectorielles dans le cadre de l'insertion permet de déceler des logiques de hiérarchisation entre les publics selon leur degré de vulnérabilité. Par ailleurs, les activités associatives d'accompagnement des publics dans le cadre du RSA spécifiquement sont aussi celles-là même qui butent parfois sur la sectorisation des interventions publiques notamment celles décrites dans le chapitre 1 entre insertion et emploi.

¹ Nicolas DUVOUX et Serge PAUGAM, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadriga, 2013.

² Axelle BRODIEZ-DOLINO, « Entre social et sanitaire : les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XXe siècle », *Le Mouvement Social*, 2013, n° 242, n° 1, p. 9-29.

Une des questions qui a été systématiquement posée en entretien avec les acteur·rices associatif·ves, qu'ils et elles soient responsables ou conseiller·ère, volontairement de manière assez large a été la suivante : « comment accompagne-t-on ? ». L'idée derrière ce type d'interrogations ouvertes était d'entendre les professionnel·les construire la hiérarchisation des priorités mises en avant dans les parcours au sein de leurs structures mais aussi de les faire réfléchir à l'identité éventuelle de l'association. Les logiques instrumentales de l'action publique guident en effet les structures vers la valorisation d'accompagnements se revendiquant innovants, bouleversant les pratiques des professionnel·les¹ et débouchant parfois sur des effets en termes de relations avec les usager·es². Cela peut induire pour les agent·es aux carrières associatives les plus longues un regard réflexif sur la transformation de leurs pratiques, qu'il faut mettre en parallèle avec les trajectoires des professionnel·les récemment salarié·es qui peuvent au contraire considérer que la soumission aux pratiques gestionnaires fait partie intégrante de leur travail. La rhétorique de « l'argent public » est un argument auquel ont régulièrement recours les agent·es pour justifier leur conversion aux pratiques de *reporting*. Ils et elles peuvent ainsi se dédouaner d'une certaine manière du contrôle sur les allocataires que leur font endosser les obligations d'insertion. Par exemple, lors du groupe de travail sur la contractualisation auquel j'ai assisté à Paris, les professionnel·les assument pour une partie de faire parfois signer les contrats d'engagement réciproques alors même qu'ils et elles estiment les objectifs ni réalisables ni concrets, simplement pour faire comprendre aux allocataires que « c'est de l'argent public ».³ Cette justification débouche pour eux et elles aussi sur le fait de considérer cela « normal de devoir rendre des comptes ».

Dans les quatre associations suivies dans ce chapitre, différents accompagnements semblent effectivement construits et mis en œuvre, au gré des personnels associatifs mais aussi des impératifs gestionnaires imposés par les directions (ou indirectement par les conseils d'administration). LLS fait figure à ce titre de cas assez spécifique d'association au projet militant, à l'image du profil de sa directrice, qui se poursuit dans les différents types d'actions proposées. La directrice m'explique en effet que l'« ADN » de l'association, dont l'acronyme lui-même laisse entendre le type de projet qui y est mené, est de servir les habitant·es des quartiers sur lesquels elle est implantée, qui sont aussi des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en créant des actions avec ceux et celles-ci pour rompre l'isolement et l'éloignement

¹ D'autant plus lorsque ces approches conduisent à des réorganisations internes.

² Agnès AUBRY, « Discipliner les associations d'aide et leurs publics par le « marché » : les conséquences de la marchandisation sur la prise en charge de migrant·es précarisé·es », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 213-233.

³ Observation d'un groupe de travail organisé par la Dases à destination des partenaires, mars 2022.

des « immeubles ». Il faut préciser que LLS est implantée dans une commune au taux de pauvreté proche de 33%¹, la positionnant à la seconde place des communes les plus pauvres de la Métropole lyonnaise, et comportant deux quartiers prioritaires de la politique de la ville². LLS accompagnait donc initialement des allocataires du RSA éloigné·es de l'emploi, en parcours social, mais les réorientations de la collectivité ont conduit à une diminution forte des financements à destination de ce type de parcours pour valoriser davantage les accompagnements socio-professionnels. Pour autant, selon la directrice, LLS est toujours estampillée social :

« Et en fait, on était repéré social, mais on a toujours une asso, qui est quand même repérée, insertion sociale. [...] On a basculé sur une convention socio pro. Malgré tout, on est encore repéré. On a souvent des personnes... bénéficiaires du RSA qui sont orientés, qui sont quand même en grosse difficulté et en général loin de l'emploi malgré tout. Mais qui ne relèvent pas non plus d'une convention sociale. C'est un petit entre-deux pour lequel finalement on est là et c'est pas mal. »³

Cet effet de réputation qui semble perdurer malgré un financement métropolitain fléché socio-professionnel est à expliquer par le type d'activités proposés par la structure, mais aussi par les professionnel·les salarié·es. Les référent·es RSA ont un profil peu commun comparément aux autres structures associatives : ce sont deux Conseiller·ères en économie sociale et familiale (CESF) qui ont été recruté·es et l'association ne comporte pas de service dédié à l'emploi ou de poste de CIP. Les autres salarié·es de LLS sont des animateur·rices médiateur·rices pour les activités qu'elle porte : une épicerie sociale et solidaire, un espace numérique solidaire, une recyclerie et une bricothèque, ainsi que des jardins qui permettent aux habitant·es de cultiver leurs propres légumes ou de les vendre à l'épicerie.

Cette diversité d'activité, toute centrée autour de l'idée de la proximité avec les habitant·es afin de créer des solidarités locales et de leur venir en aide en cas de besoin, constitue selon la directrice la richesse de LLS. Elle permet d'avoir une association identifiée par les habitant·es comme étant une ressource, un lieu pour trouver de la convivialité, ou de l'aide pour des démarches, mais elle n'est pas marquée comme une structure du social en tant que guichet⁴. Les différentes « portes » par lesquelles un·e habitant·e peut y entrer permettent de s'alimenter entre elles et de faire évoluer les situations, non seulement sur le plan de l'emploi mais aussi sur le plan du lien social et de la rupture avec les espaces socialisateurs. La question

¹ Données INSEE 2021.

² Qui regroupent environ 45% des habitant·es de la commune.

³ Entretien avec la directrice de LLS, 21 avril 2021.

⁴ Vincent DUBOIS, « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », in *Politiques publiques 2.*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286.

du travail et de l'emploi dans l'accompagnement des allocataires du RSA n'est d'ailleurs quasiment pas abordée dans l'entretien avec la directrice.

Ce lien entre le profil de directrice militante à la tête d'une structure identifiée comme réalisant un accompagnement pour les personnes les plus éloigné·es de l'emploi semble pourtant relever de l'exception au regard des trois autres structures suivies. Même la seconde petite association, qui est identifiée sur l'accompagnement des allocataires du RSA en situation de souffrance psychologique ou d'addiction, apparaît comme intégrant davantage les enjeux de l'emploi dans l'accompagnement réalisé par les professionnel·les. Cela a été d'ailleurs un des enjeux du recrutement du directeur de Protection Santé rencontré, puisque son arrivée est motivée notamment par la nécessité d'instaurer du changement au sein de l'association.

À la question « comment se déroule l'accompagnement dans votre structure ? », le directeur de Protection Santé présente assez fièrement la nouvelle organisation mise en place depuis son arrivée, qui se veut innovante et allant un peu plus loin que l'accompagnement classiquement réalisé par les associations du marché parisien :

« On a basculé, c'était sur ma proposition mais peu importe, ils ont adhéré sur une prise en charge de co-accompagnement qu'on appelle co-référence chez nous, où une personne qui arrive chez nous va être accompagnée de manière globale, ça c'est le dispositif, sur trois champs possibles, la santé, l'insertion professionnelle et l'administrativo-social, et va être portée par ce qu'on appelle une co-référence dans le cadre d'un *triumvirat* [un trinôme]. Donc il y aura le psychologue sur la santé et le soin, le professionnel par la CIP et ensuite potentiellement, parce que ce n'est pas complètement une obligation dans le cadre de notre marché, c'est plutôt à la demande de l'allocataire du RSA, sur le volet administratif et social. »¹

Alors que les autres structures du marché parisien estiment que l'accompagnement réalisé par les associations de ce « lot » dédié aux souffrances psychologiques et aux addictions est celui qui est le plus bienveillant et le moins tourné vers l'emploi, ce directeur a cherché à mettre en œuvre un accompagnement qui soit justement à parts égales entre le volet santé, incarné par le ou la psychologue et le volet emploi, incarné par le ou la CIP. Cela se traduit dans son discours par la volonté de valoriser dans les accompagnements – et donc *in fine* dans les contrats d'engagements qui sont lus et validés par l'antenne d'arrondissement de la mairie de Paris – toute mise en « *mouvement, en dynamique, histoire de rompre un petit peu l'immobilisme* »². Ces paroles traduisent bien l'intégration des contraintes du marché public

¹ Entretien avec le directeur de Protection Santé, le 19 novembre 2021.

² *Ibid.*

parisien, elles-mêmes issues du PPIE¹, qui mettent l'accent sur la nécessité de travailler à l'employabilité de toutes les allocataires du RSA, quelques soient leurs freins sociaux.

Pour autant, le directeur précise ensuite que derrière la notion de mise en mouvement peuvent se cacher des objectifs très précis mais pouvant apparaître comme peu ambitieux : « *faire des photos d'identité pour demander puis obtenir une carte Navigo par exemple* »². Il semble ainsi conscient que les vulnérabilités des publics reçus dans son association contraignent fortement les réalisations en termes d'emplois notamment. Il m'explique dans un dernier temps chercher à travailler à la mise en mouvement sur la dimension professionnelle des allocataires en formant ses agent·es aux différents dispositifs d'emplois qu'il estime plus adaptés tels que l'IAE ou les contrats aidés. Selon lui, « *le volet insertion professionnelle, chez nous [...] n'était pas complètement adapté par rapport au public que l'on a, [...] parce que l'insertion professionnelle n'était pas un accompagnement à part entière* »³ et c'est donc pour cela qu'il a engagé des démarches à destination des professionnel·les.

Ce profil de directeur associatif nettement moins militant favorise des réorganisations internes qui ont pu venir modifier les pratiques des agent·es de la structure. L'évolution des modalités d'accompagnement réalisé par Protection Santé se tourne ainsi davantage vers la prise en compte des facteurs permettant de travailler à l'employabilité des allocataires du RSA, ce qui est nettement différent des propositions centrées autour du lien social et du « faire avec » de LLS.

De manière tout à fait similaire encore, les deux grosses structures dont on réalise le suivi offrent un panorama plus poussé sur l'accompagnement (socio-)professionnel de leurs allocataires du RSA. Cela se ressent dans le discours des personnes rencontrées, valorisant plus facilement une mise à l'emploi à tout prix par l'inscription dans des dispositifs divers de « remobilisation », qui mette davantage l'accent sur la manière dont l'allocataire va lui ou elle-même s'investir dans son parcours.

Le cadre d'Aurore rencontré a été particulièrement décontenancé par la question « comment est-ce qu'on accompagne ? ». Le fait de se sentir quelque peu en insécurité sur la réponse – supposément – attendue l'a ainsi conduit à plusieurs reprises à se justifier avec des phrases telles que « *je n'ai pas de réponse parfaite* »⁴ ou encore « *je sais pas ce que vous*

¹ Le premier chapitre analyse l'évolution de la conception des bénéficiaires du RSA en « demandeur·euses d'emploi » comme les autres.

² Entretien avec le directeur de Protection Santé, le 19 novembre 2021.

³ *Ibid.*

⁴ Entretien avec le responsable du service d'accompagnement des allocataires du RSA d'Aurore, le 19 novembre 2021.

attendez »¹. Dans la réponse fleuve qu'il a ensuite développée, plusieurs éléments sont assez intéressants à relever. La manière de recevoir les allocataires primo-arrivants lors de la première rencontre est d'abord un fait notable, propre aux grosses structures qui vont convoquer plusieurs allocataires d'un coup, de manière mensuelle, pour leur rappeler les fondamentaux du RSA. Cette démarche est en effet propre aux structures qui gèrent des « flux » d'allocataires plus importants, à la manière des EPI de la mairie de Paris. Avec un marché public qui leur accorde les fonds pour accompagner plus de 1400 allocataires annuellement, le fait d'organiser une information collective pour les nouveaux entrants en accompagnement chez Aurore est d'une part plus rentable pour l'association et d'autre part plus impressionnant pour les allocataires. En convoquant plusieurs allocataires lors d'une seule et même réunion², cela évite aux professionnel·les du service de recevoir les allocataires en tête à tête et de devoir leur réexpliquer les droits et devoirs inhérents au RSA³. La dimension impressionnante voire stigmatisante pour les allocataires peut se trouver dans le fait d'être convoqué par l'association à une session d'explication mettant en avant les responsabilités qui vont lui incomber en échange du versement de l'allocation, et ce, devant des pairs.

Le responsable d'Aurore explique que l'accompagnement démarre différemment selon la situation de la personne, ce qui peut venir compliquer sa bonne volonté et le fait qu'elle se pliera plus ou moins facilement aux démarches et étapes qui incombent à son parcours :

« Ça se traduit plus dans la posture des gens. Ce qui détermine l'accompagnement, c'est ce que la personne va livrer d'elle-même, ce qu'elle va pointer comme besoin, comme envie, etc. Ce qu'on observe chez les personnes qui sont plus fraîchement dans les minima sociaux, c'est qu'elles se prêtent plus facilement au jeu, pour le dire un peu entre gros guillemets, de l'entretien exploratoire. Vraiment, on fait le point sur leurs expériences passées, pros, persos. Je ne parle pas du reste, mais leur situation actuelle, leurs idées pour la suite. Elles sont peut-être plus facilement, par essence, rentrées dans ce jeu-là. Là où peut-être les personnes qui ont déjà fait cinq, six, sept référents par le passé, sur la structure ou ailleurs, vont tout de suite être dans quelque chose d'un peu plus utilité froide, de réexpliquer leur parcours, de retrouver une nouvelle idée de boulot, de formation, ou refaire la démarche de recherche du logement. »⁴

¹ *Ibid.*

² Qui plus est animé par le responsable rencontré et non par des professionnel·les de l'accompagnement.

³ Cette dimension rentable du fait de convoquer en groupe les allocataires est décriée par les petites structures parisiennes qui valorisent toutes le fait de recevoir dans des cadres bienveillants et en tête à tête les allocataires de sorte qu'ils et elles expliquent leurs situations.

⁴ Entretien avec le responsable du service d'accompagnement des allocataires du RSA d'Aurore, le 19 novembre 2021.

Cette distinction entre deux types supposés de personnes allocataires, les primo arrivants et les allocataires de longue durée induit un jugement moral sur les possibilités ou chances réelles, efficaces, de sortir du RSA. Cela se trouve en corrélation avec le discours que tient ensuite ce responsable sur la philosophie d'Aurore qui ne cherche pas à tout prix à garder des allocataires en suivi RSA alors qu'« *il y a des déterminants qui ne sont pas dans nos mains, mais qui sont des questions de conjoncture, de places disponibles, de logements disponibles* »¹. Cette rhétorique semble plus propre aux importantes structures qui réalisent des accompagnements en quantité plus massive que les plus petites et n'hésitent donc pas à opérer des tris ou des réorientations pour les allocataires avec qui l'accompagnement n'aboutit pas à une mise en mouvement valorisable. Alors que les plus petites structures entrent plus facilement dans une relation d'aide non chiffrable ni quantifiable en termes de réussite, Aurore semble plus encline à sélectionner ou conserver les profils d'allocataires qui correspondent davantage à ce qu'elle attend d'elles et eux, c'est-à-dire une sortie rapide du dispositif qui coïncide aussi à l'objectif imposé par le marché public parisien². Par ce type de méthode, Aurore garantit qu'elle répond aux objectifs du marché.

La contradiction du discours de ce responsable d'Aurore est pourtant forte lorsqu'il explique tout en justifiant son action que « on n'est pas les tuteurs légaux des gens, ils sont grands » puis en rappelant quelques minutes ensuite que Aurore met l'accent sur l'accueil inconditionnel dans ses structures, le fait de ne pas trier les allocataires en acceptant toutes les orientations alors que le marché pourrait les amener à être plus stratégiques.

Ce que montre ce portrait du service RSA et de son responsable d'une grosse structure parisienne a trait en effet à la différence de mise en œuvre de l'accompagnement comparé aux deux précédentes. Si le « tri » des allocataires fait figure de repoussoir pour ce responsable, on cerne bien dans son discours les possibilités offertes par les différents dispositifs de l'insertion : le fait de renvoyer un allocataire vers un autre accompagnement au motif qu'il ou elle ne rentre pas dans le jeu du RSA³.

Ces logiques quasiment stratégiques de *matching*⁴ entre des profils d'allocataires et des dispositifs, ou *a minima* à des comportements attendus d'elles et eux, se retrouvent dans la

¹ *Ibid.*

² Le marché impose aux structures de ne pas garder en suivi des allocataires plus de deux ans.

³ Au sens du jeu que Aurore elle-même construit : l'allocataire doit montrer qu'il ou elle fait preuve de bonne volonté et se plie aux différents temps obligatoires de son parcours (exposer son histoire et sa trajectoire, accepter la réalisation d'étapes en se formant, en formalisant un projet de métier ou encore en acceptant les offres d'emplois).

⁴ Hadrien CLOUET et Jean-Marie PILLON, « Chapitre 7. Forcer le destin. Le travail d'appariement dans les services publics de l'emploi français et allemand », *op. cit.*

création et le fonctionnement du service insertion professionnelle d'Habitat et Humanisme sur la Métropole de Lyon. La création récente du service contrairement aux autres associations étudiées dans ce chapitre, soit en 2018, est justifiée par la conseillère en insertion professionnelle rencontrée par la nécessité de travailler la question de l'emploi avec toutes les personnes qui étaient logées au sein des différents espaces de la structure :

« De là on a mis en place des actions, le forum emploi a été mis en place également, la permanence emploi aussi au sein des escales, et plusieurs actions financées par différents organismes ont été également mis en place pour aller vers la recherche d'emploi, vers la connaissance et la maîtrise de la recherche. Et puis se mettre en lien avec des professionnels aussi pour des sessions de recrutement. La volonté d'HH [Habitat et Humanisme] c'était vraiment d'accélérer cet aspect professionnel en lien avec le logement, parce qu'effectivement [...] on est plutôt dans un axe logement d'abord, mais très vite, c'est vrai, s'est posée la question des difficultés financières en lien justement avec les aspects sociaux et les aspects logement. »¹

Les évolutions fortes qu'a connu Habitat et Humanisme en termes de financements lui ont permis en effet de créer ce service insertion professionnelle, pensé alors comme un complément logique à la relation d'aide déjà présente sur les différents sites qui logent effectivement des personnes vulnérables. On perçoit dans ce discours cette nécessité telle un moyen de renforcer l'autonomie des personnes logées qui rencontrent des difficultés de différents ordres, surtout celles qui seraient logées dans les hébergements d'urgence. Les activités listées par la conseillère ne semblent pas centrées autour du RSA mais plutôt sur le recrutement et le travail en direction de l'employabilité des personnes, qu'elles soient allocataires du RSA logées par l'association ou non.

Ce service peut se permettre, en effet, de se centrer sur le recrutement de ses personnes logées et/ou allocataires du RSA dans la mesure où les sites d'hébergement proposent pour la plupart déjà des accompagnements plus sociaux aux locataires². Il permet en outre de faire « circuler » en interne, c'est-à-dire entre les services et sites d'hébergement, les profils de personnes qui seraient éligibles au RSA ou le sont déjà mais accompagnées par d'autres structures. L'inversement de la logique propre aux importantes structures est assez notable ici aussi. Alors que les petites associations sont tributaires des orientations faites par les collectivités, les grosses structures peuvent se permettre d'envoyer des allocataires d'un service à l'autre, ce qui court-circuite partiellement les logiques bureaucratiques. Habitat et Humanisme

¹ Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle, le 24 mars 2021.

² La présence de CIP, d'assistant·e social·e, de CESF ou encore de conseiller·ère médico-social sur les sites d'hébergement notamment d'urgence permet la prise en charge direct des démarches liées à l'accès aux droits qui peuvent constituer des freins sociaux.

se garantit ainsi en référence de parcours RSA des profils qui sont d'ores et déjà connus de l'association et qui formulent préalablement un « projet professionnel ».

En plus de la mise en avant par la conseillère des différentes manifestations à destination des demandeur·euses d'emploi, celle-ci fait état d'un volontarisme fort de son service à destination des publics, en exposant aussi « des programmes en plus du RSA » que l'association gère par ailleurs. Elle mentionne un programme financé par Pôle emploi dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2022 qui permet de constituer un sas avant une formation pour des personnes qui seraient presque prêtes à reprendre un emploi. Il faut ajouter à cela la création récente en 2022, soit après la réalisation de l'entretien avec la conseillère, d'un organisme de formation au sein du service insertion professionnelle. Cela leur garantit de dispenser des formations en Français langue étrangère (FLE) reconnues et finançables par les autres organismes. Il permet aussi aux quelques 200 salarié·es et 2000 bénévoles de solliciter des formations pour approfondir des thématiques telles que la santé mentale.

En somme, ces deux portraits de grosses structures associatives montrent les capacités qu'elles peuvent développer pour faire correspondre davantage les profils des personnes accompagnées aux missions de leur service. Que cela passe par des orientations principalement internes contournant les circuits bureaucratiques classiques ou en triant de manière discrète les allocataires afin de correspondre aux exigences des instruments d'action publique, les groupements associatifs du social gèrent avant tout des flux importants de allocataires du RSA que les collectivités ne peuvent assumer. La part réduite de profils de petites associations accompagnants des allocataires de manière plus fine et optant pour des rétablissements de liens sociaux avant la mise en emploi ou en formation est relativement réduite. Dans ce contexte, la segmentation de l'offre associative consisterait davantage en une normalisation des accompagnements toujours plus décalés avec les réalités sociales et socialement vécues par les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Conclusion de la section 1

Cette première section met l'accent sur les dynamiques d'instrumentation et de segmentation de l'action publique locale à travers l'étude de ses partenaires associatifs. Par le prisme de ces acteurs, que les collectivités qualifient d'opérateurs, j'ai montré que les

instruments à disposition des échelons compétences en matière de RSA, les départements, étaient le fruit d'histoires et de configurations d'acteurs locaux propres à chaque territoire. Pourtant, les logiques plus structurelles de marchandisation du secteur associatif, peu importent les instruments retenus, poussent à favoriser les structures les plus performantes sur le seul plan financier et organisationnel. En conséquence, celles qui le seraient moins sont engagées dans des circuits de dépendance à quelques financeurs publics les mettant en insécurité en cas de non-renouvellement.

Cela aboutit à trois effets liés et interdépendants en termes de structuration de l'offre associative. C'est d'abord par un fonctionnement quasi-marchand de ces organisations qu'on perçoit la première conséquence de ces instruments d'action publique : elles sont poussées à être – ou apparaître – les plus viables économiquement et donc à proposer des prix aux collectivités territoriales qui seraient peu élevés. Afin d'assurer le respect de ces conditions spécifiquement gestionnaires, les profils des dirigeant·es associatif·ves recruté·es notamment par les conseils d'administration apparaissent en adéquation avec les impératifs financiers. Majoritairement issu·es du secteur privé et ayant été formé·es dans des écoles de commerce, les dirigeant·es de ces très gros oligopoles du social en France gèrent leurs structures telles des entreprises sur un marché concurrentiel. Enfin, un véritable mécanisme de marché aboutit à une sélection des associations : l'hétérogénéité associative n'est alors possible localement que dans une certaine mesure. Les associations sont enjointes à modifier leurs pratiques d'accompagnement et leurs identités pour répondre au mieux aux instruments. Ceux-ci orientent donc *in fine* l'action des associations en matière d'accompagnement des allocataires du RSA dans un sens favorisant la rentabilité économique des structures.

Section 2 : Produire une expertise sur la pauvreté

Après avoir mis en avant les modalités par lesquelles les instruments à disposition des collectivités territoriales participent du gouvernement des associations à l'échelle locale, j'adopte dans cette seconde section une perspective mettant l'accent sur les capacités de mobilisation associative. Celles-ci peuvent s'inscrire dans une volonté de lutte contre les effets directs de la marchandisation : cela concerne les associations gestionnaires du RSA. Mais

d'autres associations tentent aussi de défendre les intérêts des plus pauvres contre la marchandisation du secteur associatif et plus généralement contre une insertion par l'emploi qui renforcerait la précarisation des allocataires. Dans la lignée des travaux d'Yves Lochard et Maud Simonet-Cusset¹, l'analyse de ces espaces associatifs de type plaidoyer apparaît féconde pour mettre en avant l'expertise profane mobilisée auprès des acteurs publics pour défendre les intérêts associatifs et des allocataires. L'émergence d'experts associatifs de la pauvreté questionne alors les moyens d'action, voire les capacités d'influence politique, à l'échelle territoriale lorsqu'il s'agit spécifiquement du cas du RSA.

Cette section s'appuie uniquement sur les entretiens et observations réalisées en associations à Lyon et les archives dépouillées sur ce territoire. Dans un premier temps, l'espace associatif des structures effectivement financées par la collectivité est analysée pour mettre en avant les ressorts locaux de la présence du collectif Rhône Insertion. La trajectoire de ses mobilisations confirme sa position de militant institutionnel depuis les années 1990 (2.1). Mais un espace associatif parallèle tente de faire reconnaître localement la pertinence des savoirs experts de la pauvreté, co-construits avec les personnes qui la vivent, auprès des collectivités territoriales. Globalement marginalisé, cet espace peut recueillir périodiquement les faveurs du politique, sans que pour autant cela débouche sur une prise en compte concrète et satisfaisante des intérêts des plus pauvres (2.2).

2.1 Le gouvernement associatif (local) des allocataires du RSA

Si la marchandisation du secteur associatif contribue à instaurer une compétition entre les acteurs, elle peut aussi renforcer des luttes antérieures, les maintenir *a minima* ou en créer de nouvelles. Les configurations territoriales abordées dans la première section débouchent à ce titre sur des récits de mobilisation associative spécifiques au cas lyonnais et du RSA mais tout autant heuristiques² pour saisir les ressorts, les contours mais aussi les limites des mobilisations associatives³.

¹ Yves LOCHARD et Maud SIMONET, « 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », *op. cit.*

² Camille HAMIDI, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 2012, vol. 100, n° 4, p. 85-98.

³ Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *op. cit.*

Le collectif Rhône Insertion est composé d'associations qui interviennent historiquement dans l'accompagnement d'allocataires du RSA sur la Métropole de Lyon, dont LLS. Il ne rassemble pas l'intégralité des structures – qui sont plus de 70 à ce jour – mais celles qui y adhèrent sont présentes de longue date dans le collectif. Il s'agit principalement d'associations de taille moyenne (une cinquantaine de salarié·es) ou petite (une dizaine de salarié·es). Ce cas semble donc relever d'une lutte contre des enjeux de marchandisation, mais pas seulement. L'étude diachronique de ses ressources, de ses principaux membres et de ses combats permet ainsi de réencastrer son histoire dans celle plus globale des modifications du secteur associatif tout en prenant au sérieux les spécificités d'une action collective aux prises avec les instruments de l'action publique territoriale. L'histoire du collectif lui-même montre que la construction dans la durée d'une cause commune permettant de fédérer les acteurs du secteur au sens large achoppe avec les relations individuelles des associations avec les institutions. L'attribution des financements publics d'un côté et les logiques potentiellement clientélares mais concurrentielles avec les communes d'implantation de ces associations de l'autre, pèsent sur leurs capacités mêmes de mobilisation. En ce sens l'accès à ce collectif et à ses archives, permis par une relation de confiance nouée dans le cadre de plus de trois ans de terrain à Lyon permettent de mettre l'accent sur les permanences mais aussi les évolutions plus structurelles auxquelles il a été confronté dans sa relation avec le Département puis la Métropole de Lyon. Autrement dit, ce cas de mobilisation renseigne autant sur les mécanismes de la représentation des intérêts sociaux – ici, associatifs – au sein des institutions territoriales que les dynamiques souvent discrètes d'encadrement démocratique par ces dernières. En ayant choisi de ne pas s'opposer frontalement à l'institution qui finance ses adhérent·es, le collectif apparaît comme un cas emblématique de militant institutionnel¹, « entre militantisme et professionnalisme »².

L'analyse des archives met d'abord en valeur la spontanéité de la mobilisation du collectif Rhône Insertion, dont les profils militants des fondatrices mêlés au soutien d'une élue locale permettent d'ancrer la lutte au plus près du Conseil général (2.1.1). Mais l'évolution des membres une dizaine d'années après sa création est un indice de la dynamique d'institutionnalisation du collectif (2.1.2), dont les difficultés à dialoguer avec d'autres associations non gestionnaires révèlent un clivage entre enjeux techniques et politiques (2.1.3).

¹ {Citation}

² Magali NONJON, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 89-112.

2.1.1 D'une mobilisation associative spontanée

Les conditions de la création du collectif lyonnais ainsi que ses premières années d'activité et d'engagement est dans un premier temps nécessaire à étudier pour comprendre ses évolutions. En faisant un bond en arrière par rapport à l'étude plus contemporaine de la première section, l'analyse de l'histoire du collectif sous-entend de se situer au début des années 1990 pour saisir le contexte socio-économique qui traverse la mobilisation lyonnaise. Au dernier trimestre de l'année 1992, la France entre en récession économique après de nombreuses années de ralentissement économique. Les secteurs économiques sont globalement tous impactés par la crise qui s'installe et le chômage augmente mécaniquement : ce taux augmente d'un point entre mars 1992 et mars 1993 ce qui est relativement important.

De manière logique, l'augmentation du chômage se répercute aussi sur les prestations sociales versées, ce que l'on peut lire dans un des documents d'archive du collectif Rhône Insertion qui mentionne une hausse du nombre d'allocataires du RMI de près de 27% en 1993¹. Un autre document retrouvé dans les archives privées du collectif, mais produit par la préfecture du Rhône, fait état quelques années plus tard en 1995 d'un constat d'une hausse des dépenses relatives au RMI toujours aussi importante : « on peut constater que l'obligation légale s'est accrue de 31,3% ».

Le RMI qui s'est mis en place au courant de l'année 1988 est donc installé et institutionnalisé dans l'action sociale territoriale comme un droit permettant de pallier les situations de fin d'indemnisation du chômage. Les conseils départementaux cinq ans après sa mise en œuvre en sont donc à un stade plutôt routinisés de gestion de l'allocation et des partenariats avec les associations. Celles-ci sont des partenaires plutôt bien identifiés au bout de cinq ans de mise en œuvre du RMI mais elles constituent des variables d'ajustement des dépenses départementales. Ce n'est pas sans lien avec ce que j'ai montré dans le chapitre précédent sur la demande institutionnelle qui semble formulée par le Conseil général du Rhône dès la création du RMI pour mettre en œuvre l'accompagnement des futures allocataires sur les territoires².

¹ Archives privées de l'association Rhône Insertion : Union départementale d'associations travaillant en direction du public RMI, 1993.

² Voir chapitre 1, section 1.

C'est donc dans ce contexte économique et social national complexe que le Conseil général du Rhône va décider de diminuer assez drastiquement les subventions aux associations qui proposent des actions à destination de l'accompagnement des allocataires du RMI.

« En 92, le Département du Rhône met un zéro pointé sur les demandes de subventions rattachées à la fois au champ culturel mais aussi au champ de l'accompagnement socio-professionnel. [...] Ca nous sidère tous en fait ! Donc face à cette situation qui nous désoriente, et qui désoriente des choses qui avaient été envisagées, qui fonctionnaient déjà, qui étaient en place, eh bien du coup on se réunit. »¹

Si les paroles de cette femme, une des membres les plus anciennes rencontrées, montrent une certaine logique à la mobilisation professionnelle, celle-ci n'a priori rien de si mécanique. En effet, c'est par les réseaux d'interconnaissance locales que les associations qui œuvraient déjà sur certains territoires parviennent à se mettre en lien, notamment via leurs directions.

Il est dit dans le document d'archive précité que l'union départementale d'associations travaillant en direction du public RMI regroupe 26 associations ou fédérations adhérentes. On note que ce regroupement initialement se veut représentatif de « toute la chaîne de l'insertion » et plusieurs documents font état justement de cette diversité dans les associations adhérentes : « accompagnement social, emploi, hébergement, logement, santé ». Cela coïncide avec la volonté initiale des fondatrices aux parcours pas uniquement sectoriels² mais plutôt associatifs et humanistes, telles que Pierrette Augier, de se constituer en un collectif large d'associations pour représenter les intérêts des structures au sein des institutions. La trajectoire et la vie de Madame Augier (cf encadré n°3, *infra*) montrent bien à ce propos comment l'intrication des ressources militantes et politiques rend possible la pérennisation d'un tel collectif.

Encadré n°3 – Pierrette Augier, de l'associatif à la mairie

Née en 1939 à Tulle et décédée en 2003 à Lyon, Pierrette Augier grandit dans une famille aux fortes valeurs : sa mère est professeur de mathématiques et son père est décédé lorsqu'elle avait quatre ans sous les coups de la Gestapo, ce qui pousse la famille à vouloir se battre pour un monde meilleur et plus humaniste. Pierrette défend les droits et les libertés individuelles, l'égal respect de chaque homme et l'universalisme dans un cadre laïque. Après une vingtaine d'années en tant que professeurs de mathématiques dans des pays et régions francophones, Pierrette et son mari reviennent à Lyon en 1986. Elle rejoint alors Gérard Collomb et est élue

¹ Entretien avec une des membres historiques du collectif Rhône Insertion, le 3 avril 2023.

² Autrement dit elles ne sont pas assistantes sociales de formation et n'ont pas toujours exercé leur métier dans le secteur de l'insertion.

conseillère d'arrondissement le 18 juin 1995. Elle permet l'implantation du jeune socialiste dans le neuvième arrondissement, territoire qu'il ne connaît pas si bien qu'elle. À l'arrivée de l'ancien maire du 9^{ème} arrondissement à la mairie de Lyon le 2 avril 2001, elle prend sa suite dans ce quartier qu'elle connaît bien. Pierrette Augier lance alors la rénovation du quartier de La Duchère et le développement de celui de Vaise, s'engage dans l'emploi au sein de la mairie, participe à la création d'un centre social de quartier à St-Rambert et crée les associations qui manquent sur le territoire. Affiliée au PS, Pierrette est proche de la gauche républicaine et universaliste. Elle permet au collectif Rhône Insertion de s'ancrer sur le territoire lyonnais, en accueillant ses réunions au sein même de la mairie du 9^e arrondissement.

L'indépendance du collectif semble au terme de ses premières années de création et de mobilisation un facteur déterminant dans l'union des associations et le partage de leurs valeurs. Rhône Insertion se constitue comme une réponse typique de l'action collective à une décision unilatérale et controversée du Conseil général. C'est justement parce que les dépenses en matière de RMI augmentent que la collectivité ampute et répercute ces hausses sur les associations en les privant d'une partie des financements jusqu'alors routinisés. Comme l'explique cette ancienne salariée puis responsable de l'association L5¹, l'autonomie créée par le fait de se réunir et de ne dépendre d'aucune source de financement institutionnel constitue une caractéristique de la mobilisation d'alors de sorte à ne pas risquer ou mettre en jeux les montants rémunérateurs des associations. En s'affichant comme un collectif d'associations non financé, Rhône Insertion garantit ainsi l'indépendance de ses actions et de ses prises de parole :

« Donc j'ai compris, à cette époque, que [Rhône Insertion] était construit sur une... Comment dire ? Sur une opposition. C'est-à-dire que c'était construit au départ pour exister, pour dialoguer, pour être un interlocuteur qui ne voulait pas se structurer comme avant, qui voulait ne dépendre d'aucun financement, qui était constitué de bénévoles, c'est-à-dire de gens qui certes avaient des responsabilités dans les structures, mais qui ne demandaient aucun financement pour ça. »²

L'objectif initial du collectif apparaît donc assez clairement dans ces paroles mais aussi dans ce document d'archive qui résume « les objectifs poursuivis par [Rhône Insertion] » de la sorte : « que les associations soient reconnues comme de véritables partenaires et qu'elles développent leurs activités sur le long terme ». C'est donc initialement dans une perspective de contre-pouvoir que se positionne le réseau face à la collectivité qui le finance : par ce

¹ Voir tableau n°1 des structures lyonnaises page de la section précédente.

² Entretien avec une responsable associative impliquée dans le réseau Rhône Insertion, le 12 avril 2023.

contrepoids associatif, le but est de défendre les intérêts des structures associatives, notamment contre l'arbitraire du Conseil général.

Le second élément sur lequel cette citation permet de mettre l'accent est sans doute la caractéristique de la responsabilité mise en avant par cette ancienne salariée de l'association L5. Il faut noter qu'en effet, après une reconstitution des différents bureaux du collectif sur les premières années de son existence, ce sont principalement les directeur·rices des structures qui s'engageaient dans celui-ci, personnalités qui pouvaient être par ailleurs comme on l'a vu avec Pierrette Augier des personnalités politiques. En plus de l'association L5 on y retrouve dès l'origine la directrice de l'association L6, qui occupent toutes deux des fonctions au bureau du collectif après le dépôt officiel des statuts à la fin de l'année 1993. Si le siège social est initialement implanté au CCO de Villeurbanne, celui-ci évolue rapidement vers un transfert en direction de l'association dont Pierrette Augier est la directrice¹. Jusqu'en 1998, on trouve des structures qui ne sont pas uniquement de l'insertion et de l'emploi : le réseau de l'URIOPSS par exemple en est membre jusqu'à la fin des années 1990 ou encore une dizaine de centres sociaux de Villeurbanne². La présence des directeur·rices ou responsables des services insertion concernés au sein des structures permet ainsi une mise en réseau, un partage d'information et de la veille afin de pouvoir non seulement discuter avec la collectivité avec plus de poids mais aussi le faire en valorisant leur expertise du terrain. Le croisement initial entre des structures spécialistes de l'emploi et de l'insertion d'un côté et des associations plus identifiées sur le logement ou l'éducation populaire devait permettre de valoriser une approche globale de la défense des intérêts des bénéficiaires. C'est pour cela que les statuts initiaux du collectif intégraient deux collègues : l'un constitué des représentant·es des fédérations³ et l'autre constitué des « seules » associations.

Cette construction initiale en deux collègues qui rend compte de la volonté du collectif d'associer largement des structures ou fédérations de tous les secteurs de l'action autour du RMI évolue pourtant à la fin des années 1990, début des années 2000. Sans pour autant avoir réussi à dater précisément avec les archives disponibles l'évolution des statuts vers la

¹ Il faut souligner qu'à la suite du décès de Pierrette Augier en 2003, son association sera absorbée par l'association L5, elle aussi très engagée dès le début dans le collectif.

² Une des créatrices du réseau Rhône Insertion rencontrée le 3 avril 2023 m'explique que le territoire villeurbannais est à l'époque très engagé sur les questions d'emploi. Au-delà de la présence de plusieurs quartiers populaires dans le nord de la ville, c'est aussi un écosystème associatif fort composés de centres sociaux mais aussi d'associations financées notamment par la commune qui explique la présence de ces centres sociaux dans les premières années du collectif.

³ On retrouvait notamment la fédération des centres sociaux, l'URIOPSS ainsi que la fédération à laquelle appartient l'association L5 ou encore une fédération d'associations créée dans les années 1980 pour réfléchir aux mutations du secteur associatif.

suppression des deux collèges, je l'estime à cette période du fait de nouveaux statuts en 2008 ne faisant plus état de cette distinction. Par ailleurs, une liste d'adhérents de 2004 ne mentionne déjà plus aucune fédération. Il semble que l'effacement des structures fédératives fasse ressortir l'évolution dans la décennie 1990 au sein du collectif vers une technicisation des enjeux autour du RMI qui met mécaniquement plus de côté les structures moins directement concernées par la subvention pour l'accompagnement de ce type de publics. D'autres facteurs pourraient aussi expliquer le resserrement autour des seules associations du RMI tels que l'évolution des modes de mobilisation.

En effet, les modalités d'intervention du collectif évoluent au courant des années 1990 et des enjeux auquel il doit faire face. À sa création et jusqu'au milieu de la décennie, le collectif s'engage dans des rencontres de responsables de différentes institutions en charge de l'allocation sur le territoire. Un document de bilan de l'année 1994 liste par exemple les rencontres effectuées durant l'année écoulée. On peut y voir que le collectif a rencontré le secrétaire général et le vice-président du département, le député rapporteur du projet de loi RMI, le sous-préfet, ou encore les membres d'une des commissions locales d'insertion¹. Cette volonté assumée de « développer un dialogue avec les différents acteurs concernés par l'insertion [...] et renforcer la concertation avec eux »² se traduit ainsi par l'intégration de membres du collectif dans des instances territoriales d'attribution des financements par la collectivité. Cette modalité de participation collective à la mise en œuvre de l'action publique place alors Rhône Insertion dans une position ambiguë de représentant des structures qui peut l'identifier comme un syndicat :

« J'ai commencé à être représentante de [Rhône Insertion] dans une CLI. [...] Par exemple, à l'époque, on avait obtenu, parce qu'après, les relations n'étaient pas apaisées, mais elles sont devenues plus dans la construction, ça ne veut pas dire qu'il n'y avait pas des désaccords fréquents, mais c'est devenu un interlocuteur plutôt en dialogue. Ils avaient gagné un peu une légitimité à dialoguer. À l'époque, je me rappelle avoir accompagné pour la première fois Pierrette Augier à une réunion où, par exemple, étaient décidés les financements qui seraient accordés ou pas à chaque structure. [...] Et on avait une voix au chapitre. Ça ne veut pas dire qu'on avait une voix décisionnaire, mais on avait une voix consultative. C'est-à-dire, si une structure qu'on connaissait, qui était en grande difficulté, le

¹ Pour rappel, les CLI sont les sous-divisions administratives départementales sur lesquelles s'organisent l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RMI.

² Archives privées de l'association Rhône Insertion : document de présentation et de bilan de Rhône Insertion, 1994.

Département avait prévu, par exemple, de les diviser par deux, sa subvention ou de l'arrêter. On posait des questions, on interpellait, et il nous arrivait effectivement d'être suivi. »¹

Mais on trouve aussi dans les premières années du collectif des modalités non directement institutionnelles de visibilité de ses actions avec l'envoi d'une lettre au ministre de l'Intégration et de l'exclusion, au préfet de région et au président du Conseil général en 1995. Cette lettre est d'ailleurs signée assez largement par d'autres associations lyonnaises d'envergure nationale telles que ATD Quart Monde et l'Armée du Salut. Elle y dénonce notamment la nécessité de mettre en œuvre un « accompagnement dans la durée » comme élément « incontournable » du parcours d'insertion. L'organisation en octobre 1995 d'une conférence de presse fera d'ailleurs suite à ces prises de position publique qui placent le collectif en structure critique du manque de transparence dans l'attribution des financements de la part de la collectivité mais aussi en dénonciateur de l'orientation de l'action publique départementale :

« Ce choix politique qui correspond à attribuer 30% des crédits à l'insertion sociale et 70% à l'insertion professionnelle, fait la preuve nous semble-t-il d'une profonde méconnaissance du public, car nous ne voulons pas croire à une volonté délibérée de marginalisation d'une partie des BRMI [bénéficiaires du RMI]. »²

Le collectif Rhône Insertion naît donc de la contestation locale d'une décision unilatérale du Département du Rhône en 1993 : la baisse drastique des financements adressés aux associations accompagnant des allocataires du RMI. De cette mobilisation ponctuelle se crée ainsi un collectif dont les statuts seront déposés à la fin de la même année et le bureau sera composée des cadres associatif·ves les plus engagé·es. La présence d'une présidente d'association proche de Gérard Collomb et investie en 1995 dans le neuvième arrondissement favorise la proximité du collectif avec les institutions dans un premier temps, au moins jusqu'à la fin des années 1990. Pourtant en quelques années une évolution principale semble annoncer l'institutionnalisation future du collectif : l'effacement du collège des fédérations et le resserrement des enjeux et débats au sein de Rhône Insertion sur les modalités techniques de mise en œuvre de l'allocation du RMI.

2.1.2 L'institutionnalisation des luttes

¹ Entretien avec une responsable associative impliquée dans le réseau Rhône Insertion, le 12 avril 2023.

² Conférence de presse, octobre 1995.

De la même manière que l'association écologiste décrite par Frédéric Sawicki s'institutionnalise¹, on peut dire que le collectif Rhône Insertion s'établit dans le paysage lyonnais par le fait qu'il se maintient même à la suite du départ d'une de ses fondatrices, Pierrette Augier. En complément, l'étude de deux associations par Marie-Hélène Bacqué² à Paris et à Montréal montre que c'est aussi par leur insertion « dans des partenariats institutionnels réglés » que les mouvements sociaux s'institutionnalisent, ce qu'on peut aussi déceler dans le passage de la « contestation politique au projet »³. Si le collectif étudié peut être qualifié de mouvement social en ce sens qu'il fait émerger un groupe d'acteurs réunis ou organisés pour défendre quelque chose⁴, son échelle d'intervention restreinte – régionale – et son nombre de membres limité – une vingtaine – en font un mouvement social d'ampleur réduite. Pour autant, l'étude de la trajectoire⁵ de son institutionnalisation renseigne spécifiquement sur les modalités d'encadrement de la critique par la collectivité territoriale lyonnaise.

Un des points les plus saillants de la mobilisation de Rhône Insertion est son caractère certes, organisé, mais surtout socialisateur en termes de culture associative. En effet, l'identité construite au début des années 1990 constitue la base de l'action et la dimension fédératrice du réseau ; elle permet dans un second temps de faire partager et circuler les valeurs dans le discours et les représentations des membres de sorte à assurer aussi la pérennité du collectif. La permanence des associations engagées dans Rhône Insertion est ainsi rendue possible par un travail d'acculturation et de sensibilisation d'une partie des professionnelles de l'époque, jeunes salariées, à ces valeurs militantes. C'est ce qu'explique une ancienne responsable de l'association L5 lorsqu'elle se rappelle avoir accompagné Pierrette Augier à des instances de décision alors qu'elle était jeune conseillère en insertion :

« Quand je suis arrivée, pour être tout à fait transparente, je n'avais pas une grosse, grosse expérience d'insertion. Quand je suis arrivée, quand elle m'a emmenée à [Rhône Insertion], ça m'a d'ailleurs beaucoup aidée à avoir une vision plus globale. Parce qu'il y avait des gens aussi bien sur l'insertion par le logement, par l'emploi, par le social. Déjà, il y avait des structures historiques comme [L6]. Et la

¹ Frédéric SAWICKI, « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in *La Politisation*, 2003, p. 123-146.

² Marie-Hélène BACQUE, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, 2005, vol. 123, n° 4, p. 69-84.

³ *Ibid.*

⁴ Érik NEVEU, « Introduction », in *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, Repères, 2005, p. 3-4.

⁵ Érik NEVEU, « Institutionnalisation des mouvements sociaux », in *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, p. 314-321.

présidence, c'était... ça va me revenir. Oh là là, j'ai peu de mémoire, qui était maire du 9^e arrondissement de Lyon. »¹

À l'époque, cette ancienne responsable associative était alors en subordination hiérarchique au sein de L5 avec une fondatrice de Rhône Insertion. Elle explique dans ce verbatim que la fondatrice la formait en quelque sorte au collectif et à la représentation des intérêts : « elle m'a emmenée », évoque-t-elle pour souligner la dimension d'apprentissage entre elle et sa supérieure hiérarchique. En somme, il faut comprendre que les fondatrices du collectif avaient à cœur, dès le début de leur engagement, d'inculquer les valeurs militantes à leurs salarié·es, en leur proposant d'assister aux réunions du collectif, de sorte à les former pour qu'ils et elles puissent aussi, dans un futur plus ou moins proche, prendre les relais des luttes de Rhône Insertion².

Pierrette Augier démissionne de la présidence du collectif en 2001 car elle devient maire du 9^e arrondissement, à la suite de Gérard Collomb qui a pris la tête de la mairie de Lyon. Depuis 2003, c'est donc la directrice de L2 qui préside le collectif, et la nouvelle directrice de cette même association en 2008 en reprend les rênes aussi. Cette dernière en est toujours la présidente actuellement. Cette passation et cette longévité à la tête du collectif s'expliquent par la socialisation à la lutte : la présidente actuelle du réseau a intégré L2 en tant qu'assistante sociale au début des années 2000 et a, elle aussi, été formée par sa directrice de l'époque au collectif.

En termes de trajectoire d'institutionnalisation, on peut constater un tournant ou tout du moins le fait qu'un virage est acté à cette période de la fin des années 2000. Si l'identité portant sur la construction d'enjeux de défense des intérêts associatifs au sens large dans la lutte contre l'exclusion est claire au début des années 1990, l'effacement progressif du collège des fédérations dans les archives dépouillées puis dans les statuts officiels montrent bien la recomposition sectorielle. Le rapport moral de Rhône insertion de 2008-2009 fait état de ce resserrement des enjeux autour notamment de l'insertion socio professionnelle, autrement dit des subventions liées au RMI qui devient le RSA au même moment, tout en reconnaissant le travail plus large ayant donné naissance au collectif :

« Si à sa création [Rhône Insertion] était constitué d'associations intervenant sur des champs larges : logement, santé, environnement sociale, emploi, ... Actuellement [Rhône Insertion] compte 21 associations adhérentes intervenant toutes dans l'insertion socio professionnelle. [...] Nous rendons un

¹ Entretien avec une responsable associative impliquée dans le réseau Rhône Insertion, le 12 avril 2023.

² L'ancienne responsable associative de L5, formée aux côtés de la fondatrice en question, deviendra d'ailleurs vice-présidente du nouveau bureau du collectif qui s'installe en mai 1998, aux côtés de Pierrette Augier.

hommage au travail qui a été fait ces 16 dernières années par les associations impliquées dans ce collectif constitué en association et adhérentes et espérons poursuivre un travail de qualité, rester continuellement en alerte sur les politiques publiques en direction d'une population fragilisée par un contexte socio-économique toujours en mutation et turbulences. »¹

La permanence de ce bureau arrivé en 2008 se maintiendra jusqu'en 2018, date à laquelle un nouveau bureau est constitué, toujours avec la présidente de L2 en tant que présidente, mais avec deux vice-présidentes de structure historiques : la directrice de LLS et la nouvelle directrice de L6². Une continuité dans les structures les plus engagées dans le collectif Rhône Insertion est donc importante à souligner, et celle-ci s'explique notamment par les trajectoires internes des directrices actuelles qui sont socialisées à la lutte et à la mobilisation aux côtés de leurs responsables lorsqu'elles étaient plus jeunes. L'engagement au sein du collectif constitue ainsi un capital professionnel qui explique même les passages de certain·es jeunes professionnel·les aux postes de direction en interne de leur structure. Ces héritages militants, contrairement au cas décrit par Frédéric Sawicki³, survivent aux générations de directeurs et directrices qui passent et pourraient en ce sens constituer un motif de non-institutionnalisation. Pourtant, le fait que les enjeux se recomposent en 2008-2009 autour des seules questions financières et du RMI semble constituer justement une modalité de technicisation de la lutte qui enferme alors le collectif dans des arènes et espaces institutionnels. Dès le début de la mobilisation des acteurs associatifs, le rattachement de fait à des enjeux produits par l'action publique en fait un objet de lutte plus facilement transférable.

En parallèle d'un mouvement plus structurel d'attributions des fonds publics sur projets et de la marchandisation du secteur associatif, le collectif Rhône Insertion semble se centrer officiellement à partir du début des années 2010 sur les stratégies budgétaires de manière opportuniste. D'abord parce que l'échange d'informations et la veille opérée entre les structures sur les financements et les appels à projets permet au collectif une réflexivité sur la structuration globale du champ, comme le propose cette ancienne responsable rencontrée en 2023 :

« Mais à côté de ça oui, j'ai vu un peu la dégradation des relations autour de ces marchés publics. Ce qui s'est passé aussi c'est que les organismes de formation et d'autres structures sont rentrées sur des lignes d'accompagnement à l'insertion où ils n'étaient pas de base. [...] Et nous aussi de l'autre côté on

¹ Archives privées de l'association Rhône Insertion : Rapport moral 2008-2009, 2009.

² Arrivée chez L6 en tant que formatrice en 1996, la directrice depuis 2018 de L6 a fait quasiment toute sa carrière dans cette structure. Elle y a, elle aussi, beaucoup côtoyé le réseau Rhône Insertion, suivi ses mobilisations, avant de poursuivre son engagement dans le collectif quand elle prend la direction de L6.

³ Frédéric SAWICKI, « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », *op. cit.*

tâchait d'être retenus sur des lignes formation [...] Les choses se sont énormément complexifiées, c'était la course aux subventions, je crois que j'avais une vingtaine de lignes de financeurs pour certaines années, ce qui nous sauvait parce que ça permettait du pluri financement. Donc si un financeur nous lâchait, on pouvait se récupérer sur un autre. »¹

Mais c'est aussi à ce moment-là que le Département du Rhône propose le passage à une procédure de marchés publics pour le financement des structures associatives qui contribuerait à une mise en concurrence accrue des structures. Un document d'archive du collectif de mars 2009, faisant un compte-rendu d'une rencontre avec le Conseil général du Rhône, mentionne le fait que le vice-président à l'insertion d'alors, Albéric de Lavernée, « n'est pas favorable à un appel d'offre 'marché public' », même si la collectivité est « un des derniers départements à ne pas être passé en marché public »². Cette séquence montre bien la mobilisation forte des structures associatives autour des enjeux financiers, notamment à ce moment clé du passage au RSA qui justifie selon le Conseil général la modification de l'instrument permettant la sélection des opérateurs.

Plusieurs fois présentée comme une des réussites majeures du collectif par les adhérent·es en entretien, cette mobilisation de Rhône insertion a dû s'appuyer sur une étude concrète, précise et chiffrée du coût des structures pour répondre à l'audit demandé initialement par le vice-président à l'insertion du département. Le but de cette action était de produire une contre-expertise s'appuyant sur cinq structures du réseau pour montrer que contrairement aux représentations communes des élu·es, les associations n'étaient pas grassement payées pour le travail effectué. C'est spécifiquement le ratio entre les frais de structures³ et le coût total du financement accordé par la collectivité à la structure qui est scruté dans cette séquence de négociations. Alors que le Conseil général souhaite que ce ratio ne dépasse pas les 7%⁴, l'étude menée par Rhône Insertion aboutit à la conclusion que ce sont près de 37% en moyenne du coût total de la subvention qui financent les frais de structures des associations. Après avoir reconnu qu'il sous-payait de 18% ses opérateurs, le Conseil général abandonne donc l'idée d'un passage à une procédure en marché public, ce dont semble se féliciter le collectif dans son rapport moral de 2009 : « notre position ferme peut avoir contribué à la décision prise par le CG de maintenir

¹ Entretien avec une des membres historiques du collectif Rhône Insertion, le 3 avril 2023.

² Archives privées de l'association Rhône Insertion : Compte-rendu d'une rencontre avec le Conseil général, mars 2009.

³ Ils englobent les charges des entreprises c'est-à-dire le loyer, le salaire, les services extérieurs permettant la réalisation des prestations entre autres.

⁴ Ce qui est extrêmement faible car cela voudrait dire que 7€ seulement les 100€ qu'accorderaient le Département servent à financer les salaires et/ou le loyer de l'association subventionnée ; autrement dit ce ratio très bas impose aux structures de se financer principalement ailleurs que par le département.

une programmation sous forme d'appel d'offre ». Cet épisode peut s'analyser comme un indice de l'institutionnalisation du collectif, dont les enjeux financiers et ultra technicisés participent de sa négociation avec la collectivité et non pas de sa mobilisation contre elle.

Ces « partenariats institutionnels réglés » décrits par Marie-Hélène Bacqué¹ s'illustrent aussi par le changement des répertoires d'action du collectif. À partir des années 2010 les prises de position publiques ou lettres adressées largement à des acteurs bureaucratICO-politiques ne feront plus du tout partie des modalités d'action². La sensibilité aux sciences humaines et sociales de la présidente à partir de 2008, qui a repris un DESS en sociologie appliquée au développement local, marquera un tournant réflexif avec l'organisation de différents séminaires internes au collectif. On relève par exemple la venue de deux chercheuses de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) de Grenoble en 2012, moment particulier de visibilité des travaux de cette entité sous l'impulsion des recherches fondatrices de Philippe Warin. En 2017 une seconde journée de réflexion est organisée avec l'invitation de Jean-Louis Laville, sociologue du monde associatif, professeur des universités au CNAM, pour penser les engagements des structures dans leurs activités et en lien avec les publics accompagnés. On retrouve – toujours – dans la thématique de cette seconde journée l'idée de l'importance de l'identité associative qu'il faut défendre et qu'il faut réaliser avec les publics concernés et non pour elles et eux. Après un troisième séminaire portant sur les travaux d'un agent de la Métropole de Lyon réalisant en parallèle de son travail une thèse sur le secteur de l'IAE, la dernière journée en date est celle organisée en avril 2022 autour de la notion de parcours d'insertion.

L'importance et le crédit accordés aux travaux d'universitaires, de chercheur·ses en sciences humaines et sociales permet donc aux structures de réfléchir à leur engagement et de prendre de la hauteur sur leur travail quotidien de nature plus gestionnaire. Si ce tournant réflexif ne constitue pas en lui seul un indice de l'institutionnalisation du collectif, il marque, en creux, le confinement des espaces critiques de celui-ci à l'intérieur des frontières de Rhône Insertion. Le collectif agit en ce sens comme un organisme de veille, d'alerte sur les enjeux sociaux nationaux, mais il ne prend plus position frontalement et publiquement contre les institutions. Cela permet aux directeur·rices de se maintenir informé·es, de diffuser les principales alertes et de critiquer les logiques concurrentielles de l'espace associatif local. Cela

¹ Marie-Hélène BACQUE, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir », *op. cit.*

² Pour rappel, une conférence de presse de 1995 avait été organisée pour dénoncer la précarité et le traitement des bénéficiaires du RMI, et une lettre avait été signée par de multiples associations et envoyée au préfet et au Ministre entre autres.

constitue un répertoire d'action plus polissé, moins public et qui cherche davantage à trouver des relais extérieurs.

Mais cette dimension critique en interne ne semble pas forcément être le motif principal de mobilisation des adhérent·es du collectif, en dehors des membres du bureau. C'est ce que regrette la présidente du collectif :

« J'ai des adhérents aussi qui vont revendiquer que des problèmes de gestion, parce qu'on est aussi sur le volet du financement de nos structures, on n'est pas sur la question du sens, d'ailleurs la question du sens elle est très dure à travailler, moi parce que j'ai mes convictions associatives, que pour moi c'est une vraie richesse, du milieu associatif. »¹

La tension qu'elle semble décrire entre les dimensions proprement critiques voire politiques du collectif et les aspects plus gestionnaires ou techniques semble constitutive dans la mobilisation du collectif ces dernières années. La directrice d'LLS, trésorière du collectif au moment de ma rencontre avec elle, évoque aussi cette dynamique :

« On est noyés dans des trucs basement techniques et matériels, au quotidien qui fait qu'on en oublie les combats qu'on devrait mener mais qui aujourd'hui se mobilise de manière forte et concertée quoi, ben voilà on y arrive plus et je trouve qu'on, on a été divisés et enfin je veux dire, [Rhône Insertion] heureusement qu'il y a des collectifs comme ça qui existent mais c'est aussi au prix d'y passer du temps, de mobiliser, et c'est tout du temps qui est fléché nulle part sur nos modes de financement. »²

Cet extrait met en valeur les sacrifices que la directrice semble faire pour son engagement dans Rhône Insertion. Si elle assume y passer un temps choisi, elle note tout de même que l'engagement des un·es et des autres n'est pas égalitaire. Cela permet d'insister sur la formation d'un clivage entre les adhérent·es aux profils gestionnaire ou technique, et celles et ceux qui porteraient au sein du collectif une « véritable vision de l'insertion »³, témoignant d'un degré de militantisme acceptable pour les membres du bureau. Ce clivage apparaît chez ces derniers comme un moyen de distinguer les adhérent·es.

C'est enfin en termes de liens avec la Métropole de Lyon que l'institutionnalisation du collectif semble prendre corps. Depuis sa création, le collectif dialogue avec son principal financeur. Mais ces échanges apparaissent renforcés avec le temps et notamment dans une perspective où la collectivité territoriale associe les acteurs engagés plus systématiquement dans la (co)-construction des programmes locaux notamment. Sans se risquer à dire qu'il serait

¹ Entretien avec la directrice de L2 et présidente du collectif, le 19 mai 2022.

² Entretien avec la directrice de LLS, le 21 avril 2021.

³ Ibid.

instrumentalisé pour autant, le collectif, à travers les paroles de sa présidente, est ainsi régulièrement consulté :

« Oui, on est associés, on est associés à tout, on est associés, on n'a jamais été autant associés, de tout, du collectif, de l'associatif, ... Alors [Rhône Insertion] encore plus dans des instances, mais bon moi j'ai l'impression que oui ça légitime les décisions qui sont prises. Alors quand on contribue ben, on dit des trucs puis finalement on voit que c'est pas ça qui est retenu et à un moment, ça je l'avais déjà dit à [l'élue en charge de l'insertion], à un moment on va se retirer et on communiquera que par écrit. [...] Bon après il faut faire gaffe vu qu'on est dans toutes les consultations, c'est de pas se faire manipuler en disant, [Rhône Insertion] était d'accord, ils étaient là, c'est un petit peu... le danger du truc quoi. »¹

La réflexivité et la méfiance dont fait preuve la présidente attestent de la difficulté de trouver sa place en tant que collectif qui fédère des structures associatives subventionnées, dans un environnement plutôt concurrentiel, auprès de l'institution. Car si en effet Rhône Insertion est régulièrement invité à produire des avis et se prononcer sur la mise en place de dispositifs ou la réforme interne de certains circuits métropolitains, l'identification des membres du bureau et/ou de ses adhérents peut peser comme une menace dans l'attribution des fonds. La responsabilité de la représentation du collectif face à l'institution repose donc bien souvent sur les trois membres du bureau : les directrices de L2, de L6 ou de L5. À titre d'exemple, le réseau avait par exemple été invité au moment du passage à la Métropole de Lyon à produire un avis sur les politiques d'insertion, en tant qu'expert du domaine, pour le Conseil de développement (CDD). Au sein du groupe « insertion et développement économique », Rhône Insertion répondait à un objectif de contribution « du point de vue de la société civile, à l'un des principaux défis que doit relever la Métropole de Lyon, à savoir "conjuguer politique d'insertion et développement économique" »².

La présidente du collectif est par ailleurs souvent en lien téléphonique avec le directeur de l'insertion et de l'emploi de la Métropole, ce qui lui vaut d'avoir en exclusivité parfois certaines informations, mais aussi et surtout d'instaurer avec lui un « partenariat » basée sur l'échange d'intérêts ou de services. Il lui permet de savoir en avance ou de confirmer des informations, elle le tient au courant des recompositions et difficultés du secteur associatif ; il lui assure de répondre à certaines de ses demandes au nom du collectif, elle restreint en échange ses modalités d'action les plus critiques ou radicales dans les arènes publiques de décision ou négociation, de sorte à créer un consensus de façade.

¹ Entretien avec la directrice de L2 et présidente du collectif, le 19 mai 2022.

² Archives privées de l'association Rhône Insertion : contribution au CDD, juin 2015.

L'institutionnalisation du collectif Rhône Insertion se perçoit donc par la permanence des enjeux de lutte, même après le départ des fondatrices historiques de 1993. Contrairement au cas décrit par Frédéric Sawicki, ce n'est pas par le remplacement d'une génération de militant·es par une autre que l'on peut déceler l'institutionnalisation, mais plutôt par le confinement des espaces critiques du collectif en interne et son intégration dans des partenariats routinisés avec la collectivité qui finance les structures adhérentes. En ce sens, le collectif se mobilise donc principalement autour d'enjeux techniques, budgétaires et financiers. Ses critiques les plus acerbes sont réservées à ses assemblées générales, ou lors d'entretiens avec des chercheur·ses¹, et émanent des membres les plus militant·es. À ce titre, une séquence particulièrement éclairante d'échec de construction d'un plaidoyer local renseigne sur le clivage interne au collectif, distinguant les adhérent·es technicien·nes et les militant·es. On peut rattacher plus globalement ce clivage à une diminution du militantisme associatif².

2.1.3 Entre technique et politique, la difficile construction d'une voix commune

La sensibilité des membres du bureau pour les sciences humaines et sociales³ a favorisé un rapprochement dans l'enquête. Les tenants et aboutissants témoignent de la difficulté de construire localement une voix unique et un argumentaire commun avec des associations plutôt orientées sur le plaidoyer et l'action bénévole. Le Secours Catholique et ATD Quart Monde sont des associations ou mouvement bien connus du grand public mais qui ne sont pas financées au titre de l'accompagnement spécifique de bénéficiaires du RSA. Dans le Rhône, ATD Quart Monde présente diverses activités à destination de ses bénévoles, qui sont appelé·s « allié·es », et des personnes vivant la grande pauvreté ou « la galère », également appelé·es militant·es⁴.

Cette distinction entre associations de plaidoyer et associations qui sont des opérateurs de la collectivité me semble particulièrement heuristique ici pour mettre en avant les objectifs

¹ Comme mentionné en introduction, les directrices du collectif rencontrées ont tenu des discours souvent très critiques en entretien à l'encontre de l'institution métropolitaine, même si la confiance a parfois dû s'établir sur du long terme pour avoir les discours les plus véhéments.

² Martina AVANZA, Jonathan MIAZ, Cécile PECHU et Bernard VOUTAT, *Militantismes de guichet. Perspectives ethnographiques.*, Lausanne, Antipodes, Le livre politique Crapul, 2023.

³ La directrice de L6, vice-présidente depuis 2018 de Rhône Insertion, a, elle aussi, repris un master en sociologie à Lyon 2 au bout de vingt ans de carrière.

⁴ Sur cette distinction, ATD Quart Monde tient au respect des titres : elle sous-entend que les allié·es ne peuvent pas militer car ils et elles ne connaissent pas la grande pauvreté, c'est-à-dire n'en ont pas l'expérience vécue. Lors de mon intégration dans la délégation lyonnaise en tant qu'alliée, on m'a bien présentée les deux catégories, ainsi que la troisième, celle des volontaires, salarié·es en quelque sorte du mouvement et qui sont sur la mise en œuvre de différents projets régionaux ou locaux, dans le monde entier.

propres à chacun des deux groupes de structures et les intérêts qui guident ainsi leurs actions. Ceux-ci divergent justement et la trajectoire de la mobilisation autour des suites d'un séminaire organisé en avril 2022 donnent un aperçu concret des effets que cela produit pour créer un espace de représentation commun auprès de l'institution.

Ce séminaire co-organisé entre Rhône Insertion et ATD Quart Monde, le Secours Catholique, la MRIE¹ et Aequitaz était intitulé « comment construire des parcours qui favorisent le pouvoir d'agir des allocataires du RSA ? ». Cette journée s'inscrit alors dans une séquence institutionnelle spécifique : en 2022 la Métropole de Lyon souhaite modifier l'architecture des parcours d'allocataires du RSA, divisés entre parcours sociaux, socio-professionnel et professionnel². Partant du principe qu'il est un expert de ces parcours et qu'il porte la voix des personnes bénéficiaires du RSA, Rhône Insertion a donc souhaité affirmer son rôle vis-à-vis de la collectivité dans ce moment particulier. Lors d'échanges informels, les membres du bureau m'expliquent qu'il s'agissait d'une fenêtre d'opportunité, qu'il ne « fallait pas louper le coche » de pouvoir infléchir les parcours d'insertion et les circuits bureaucratico-politiques de traitement des usager·ères. Après des échanges tenus en groupes de pairs – allocataires et professionnel·les –, un schéma du parcours RSA permet d'identifier les nœuds et les points forts du parcours bureaucratique de prise en charge des allocataires.

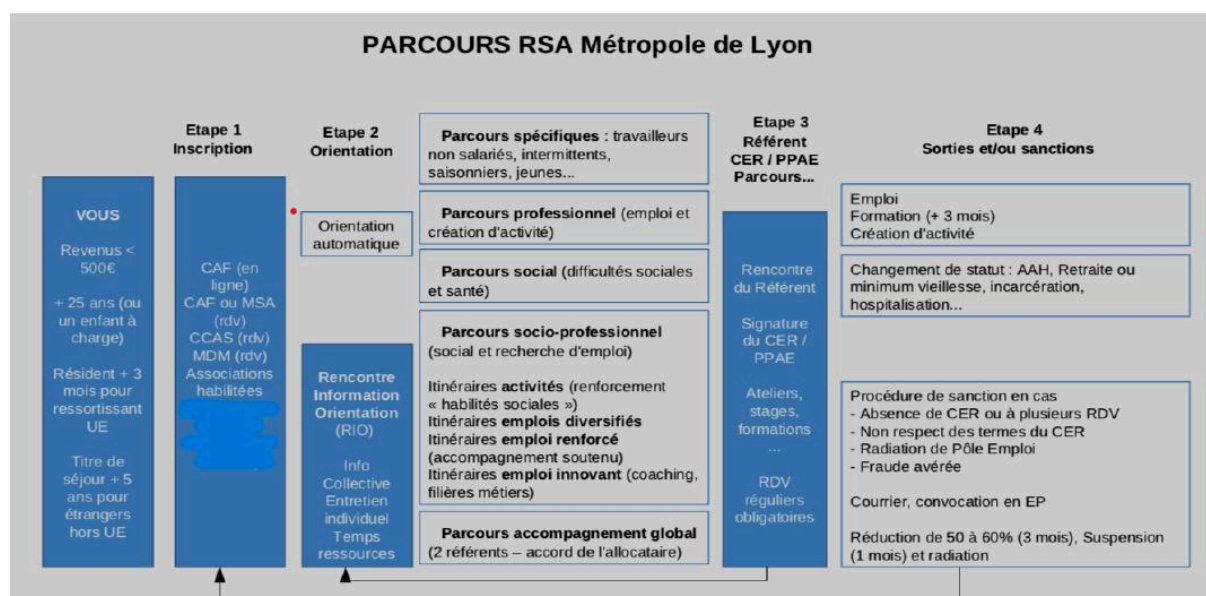


Figure n°10 – Schéma du parcours RSA selon les associations, 8 avril 2022. Source : Rhône Insertion.

¹ La Mission régionale d'information sur l'exclusion.

² Voir en introduction.

À l'étape de l'inscription, ce sont les critères d'accès au RSA qui semblent mis en question et la lisibilité de ceux-ci. Lors de l'étape de l'orientation aussi, la transparence des circuits bureaucratiques d'attribution des référent·es est critiquée : les accompagnant·es notent que les orientations automatiques ou automatisées sont souvent peu efficaces et pertinentes, et ne semblent pas toutes connaître les procédures d'orientation, tout comme l'intégralité des allocataires présent·es, ce qui est rapporté par le compte-rendu comme une étape avec peu de « pouvoir d'agir ». Lors de l'étape de la contractualisation, les référent·es et les allocataires ont souligné la difficulté d'utilisation du CER. En termes de dispositifs mobilisables, les relations avec les partenaires (Pôle emploi, CAF, organismes de formation) semblent complexes et mènent à des désillusions (ne pas pouvoir se faire financer une formation par exemple) ou des ruptures de droits (trop-perçus en cas de changements de situation par exemple).

Sur la base de ces difficultés, des groupes ont été formés pour l'atelier de l'après-midi afin de réfléchir à des propositions concrètes de sorte à améliorer la procédure à chacune des étapes. Sans risquer ici un inventaire peu instructif des différentes propositions, le compte-rendu propose trois pages complètes de restitution des préconisations « venant d'en bas ». Celles-ci tournent autour de la nécessité d'une bienveillance de la part des institutions, d'une reconnaissance mutuelle du travail et des souhaits de chacun·e, d'intégrer les répercussions financières concrètes lors des changements de situation ou des sanctions, ou encore d'assouplir les engagements des contrats. Le compte-rendu se termine ainsi sur une dernière partie intitulée clairement « porter nos propositions auprès de la Métropole » et expose deux engagements pour la suite :

« Quels engagements des organisateurs pour la suite ? Le compte-rendu sera disponible pour tous, pour nourrir nos réflexions et nos plaidoyers. [Rhône Insertion] portera (en tant que collectif) des propositions dans le cadre du PMIE2. Nous vous tiendrons au courant des suites ... »¹

Si cette journée a été globalement enthousiasmante pour les participant·es qui notent que « ça fait du bien » ou qu'elle constitue un « bol d'air », les suites qui y seront données semblent moins directement consensuelles. C'est d'abord à l'occasion de l'organisation d'un groupe de travail interne au Secours Catholique sur le RSA que j'ai pu sentir une première difficulté. En effet, la chargée de mission plaidoyer de l'antenne du Rhône, qui a souhaité mettre en place ce groupe avec les allocataires du RSA repéré·es au Secours Catholique et ayant

¹ *Ibid.*

participé au séminaire du 8 avril¹, explique avoir été étonnée quant à l'attitude de Rhône Insertion. La chargée de mission venait d'apprendre que le collectif s'était réuni pour parler des suites du séminaire du 8 avril mais sans en avertir le Secours Catholique, ATD Quart Monde ou Aequitaz, ce qui a valu « en réaction » le montage de ce groupe de travail interne au Secours Catholique pour en faire le bilan et réfléchir à la suite. Ce groupe a été ensuite pérennisé dans le courant de l'année 2023 autour du RSA toujours mais plus particulièrement sur l'expérimentation France Travail mise en place dès le printemps 2023 et pour opérer une remontée de terrain à la délégation nationale.

L'idée d'une nouvelle réunion avec toutes les parties prenantes, avec moi-même cette fois-ci, réémerge alors durant l'été 2022 pour prévoir à l'automne une rencontre avec la Métropole de Lyon, comme prévu initialement. On note d'ailleurs que la présence dans le séminaire du 8 avril de l'association Aequitaz n'est pas anodine pour l'appui à l'organisation et la réalisation de la séquence : auto-proclamée « artisan de justice sociale », Aequitaz est très investie auprès des conseils départementaux de ses territoires d'actions telles que la Drôme, avec qui elle mène des actions concrètes et financées pour améliorer les procédures bureaucratiques d'attribution et de gestion du RSA. Elle se veut le porte-parole des personnes qui ne sont pas écoutées pour expérimenter auprès des collectivités et des associations des « actions inédites et vibrantes »². Cette réunion s'explique notamment parce que la présidente de Rhône Insertion a un contact privilégié avec le directeur de l'insertion de la Métropole et l'en a averti de la volonté collective de les rencontrer dans le semestre qui suit. La présidente insiste à ce moment-là, de sorte à inclure toutes les participant·es, sur la nécessité d'avoir aussi le directeur de la délégation sociale de la Métropole, qui ne porte pas directement l'insertion mais les secteurs connexes et historiquement adossés aux compétences sociales départementales.

Cette réunion du 2 septembre 2022 à laquelle j'ai participé, permet au collectif Rhône Insertion et ses partenaires d'acter de nouveau la nécessité de la rencontre prochaine avec les institutions mais de le faire en ayant transmis au préalable un document présentant un argumentaire. Un appel téléphonique rapide entre ATD Quart Monde, la présidente de Rhône Insertion et la déléguée du Secours Catholique quelques semaines plus tard entérinera la volonté

¹ Il faut noter que ces allocataires sont mobilisé·es sur plusieurs dispositifs de prises de parole, *d'empowerment*, voire de participation directe. L'un·e d'entre eux est particulièrement proche de la vice-présidente à l'insertion de la métropole de Lyon et est régulièrement conviée dans des instances officielles comme caution participative, trois d'entre elles et eux participent aussi au Groupe d'évaluation et de participation pour l'inclusion, le comité participatif associant des allocataires du RSA mais pas que pour donner leur avis et évaluer les politiques sociales métropolitaines.

² URL : <https://www.aequitaz.org/qui-sommes-nous/le-coeur-du-projet/> [consulté le 10 juin 2024].

de travailler ensemble, surtout pour la présidente du collectif qui dit vouloir « dépasser la relation financeur-financé pour aller sur le fond », ce à quoi semblent adhérer les membres des associations de plaidoyer. Un mois plus tard une réunion entre les membres de Rhône Insertion est tenue pour débiter la réflexion et la rédaction du futur argumentaire commun. Mais la réunion prend place au moment où, une semaine plus tôt, la Métropole de Lyon transmet aux structures associatives le nouveau cahier des charges de l'accompagnement des allocataires du RSA, dans lequel se trouvent donc les orientations de la politique et obligations à destination des opérateurs. S'il est acté par les membres du collectif que le cahier des charges ne révolutionne pas l'accompagnement, ils s'accordent aussi pour en tirer le constat d'un recours plus systématique de la collectivité à l'appel à projet et donc le fait qu'elle est en « demande d'innovations sociales » par les structures. Rapidement lors de cette réunion qui dure deux heures, les débats tournent autour du manque de reconnaissance des associations socio-professionnelles, dont une des causes serait leur mauvaise rémunération. C'est l'intervention de la présidente vers la fin de la réunion qui permet de recadrer les échanges dans la perspective de la rencontre avec l'institution en novembre prochain et en commun avec les associations de plaidoyer. Pour autant, certains membres rappellent leur désaccord avec la proposition ou position d'Aequitaz notamment de vouloir « désolidariser l'accompagnement et l'allocation de la sanction ». Autrement dit, selon Aequitaz, l'allocation doit être un droit qui ne dépend aucunement de la mobilisation de l'allocataire durant son parcours. Mais une partie des structures n'est pas d'accord avec cette assertion. En effet, elles endossent un rôle de contrôleuses malgré elles puisque la perspective de la sanction leur permet *in fine* de faire peser sur les allocataires une obligation morale, voire une peur, dans leurs engagements contractuels d'accompagné·es. Il s'agit donc d'une première ligne rouge du côté de Rhône Insertion dans la recherche du consensus, qui rejoint celle de l'exécutif métropolitain.

À partir de cette réunion, mon investissement dans cette séquence de mobilisation me permet de voir de l'intérieur les tenants et aboutissants d'un processus long de construction d'un plaidoyer, en échange de ma participation concrète à la rédaction de l'argumentaire proposé pour transmission à la Métropole. Sur la base des points relevés comme faisant l'essence des « valeurs de solidarité » des associations, l'argumentaire que je développe, en relecture par les directrices associatives, propose cinq thématiques ou axes d'amélioration concrets : une orientation plus fine et plus harmonieuse sur les territoires, une « alliance entre le référent et la personne accompagnée » de sorte à ne pas positionner les référent·es en contrôleur·euses, un assouplissement des contrats d'engagement, une attention particulière sur les changements de statuts – et l'indication concrète d'une proposition de passage à une

déclaration mensuelle des ressources – et enfin la suppression des procédures de sanction qui mettent à mal la relation entre l’allocataire et son ou sa référent·e.

Or la première version de cet argumentaire transmis aux autres parties prenantes, Aequitaz, ATD Quart Monde et le Secours Catholique, ne crée pas de consensus, et entraîne même le retrait de celles-ci de la rencontre avec la Métropole fixée au 10 novembre. Un mail du président d’Aequitaz, reçu le 7 novembre, juste après la transmission de l’argumentaire, fait état du désaccord officiel de s’allier à cette réunion si la forme écrite est conservée en l’état :

« En lisant votre note de proposition, ça semble être une rencontre uniquement entre [Rhône Insertion] et la Métropole. Est-ce que c'est d'accord pour que nous nous présentions comme un collectif mixte avec [Rhône Insertion], mais aussi le Secours Catholique, ATD Quart-Monde et AequitaZ ? [la question est en gras] Si la réponse est oui, nous ne sommes pas ok, côté AequitaZ, avec la note proposée comme telle. Le compte rendu de la rencontre du 8 avril était bien plus large que cette note. [...] Nous partageons le constat que nous avons parlé lors de la journée du 8 avril de « *contrôles excessifs qui brouillent la qualité de la relation entre les allocataires et leurs référents* » mais nous ne voyons pas en quoi passer d'une déclaration trimestrielle à une déclaration mensuelle de ressources pourrait arranger les choses. Bien au contraire, ce serait plus de paperasse et plus encore la sensation de « devoir se justifier tout le temps » pour les allocataires. Nous sommes opposés à cette proposition en l'état. »¹

La réponse de la chargée de mission du Secours catholique ne tarde pas et s’aligne complètement sur ce retrait : si le fondement méthodique du croisement des expériences vécues à l’origine du séminaire du 8 avril est la base de la collaboration, la manière de faire à l’occasion de la rédaction de cet argumentaire et l’ajout de propositions qui en a été fait ne respectent pas les principes de travail. Le Secours Catholique se positionne aussi contre la déclaration mensuelle des ressources, érigée en seconde « ligne rouge » des deux structures de plaidoyers. ATD Quart Monde s’alignera par un simple mail de l’allié à la démarche mais sans réel argumentaire, plutôt par solidarité à son partenaire de toujours le Secours Catholique, avec qui il partage l’immeuble dans les locaux lyonnais.

Ainsi, c’est la technicité des enjeux et un désaccord de fond qui semble être à l’origine de la non-poursuite de la démarche collective de mobilisation auprès de la Métropole. Cette séquence aboutira donc sans surprise à la tenue de la rencontre entre Rhône Insertion et la

¹ Extrait du mail de réponse d’Aequitaz à destination de RMI69, 7 novembre 2022.

Métropole. Aucune suite ne sera donnée du côté des associations de plaider pour quelque rencontre que ce soit et la collaboration s'arrêtera là¹.

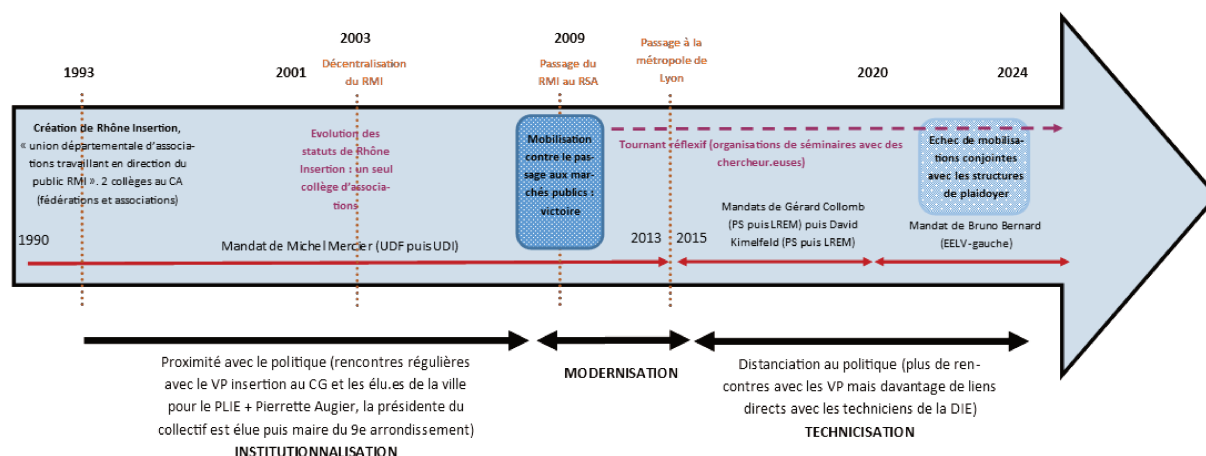


Figure n°11 – Chronologie récapitulative des mobilisations de Rhône Insertion. Source : réalisation personnelle.

Cet épisode semble particulièrement représentatif de la difficulté pour les associations subventionnées par la Métropole pour l'accompagnement des allocataires du RSA de construire des partenariats pérennes pour représenter leurs intérêts. Au-delà de la dissension autour d'une déclaration mensuelle ou trimestrielle de ressource, l'épisode traduit la quasi-impossibilité de monter en généralité autour d'enjeux « seulement » liés à la lutte contre la précarité. La technicité et l'expertise de chacune des structures membres du collectif Rhône Insertion les a alors entraînés dans une représentation de leurs seuls intérêts associatifs : la rémunération à leurs justes valeurs – ou plutôt au juste prix – de leurs activités associatives et la reconnaissance institutionnelle du travail qui y est effectué. Le décalage avec les enjeux d'associations qui ne sont pas directement parties prenantes au circuit bureaucratique est alors net et empêche la création d'un consensus local entre toutes ces parties. *A minima*, c'est un discours partagé auprès des institutions qui se diffuse. C'est aussi parce que le collectif Rhône Insertion est précisément institutionnalisé, en proximité directe avec les agent-es métropolitaines sur des questions techniques que l'institution contrôle discrètement leur prise de parole et s'oppose

¹ Mon expérience d'alliée chez ATD me positionne à l'interface entre cette mobilisation coté Rhône Insertion et coté ATD car j'y croise régulièrement lors d'actions menées des membres ayant suivi de près ou de loin la séquence. Si le sujet n'est pas sensible du tout, je note tout de même une légère déception de leur côté de ne pas avoir réussi à mener à terme cette mobilisation, mais ATD Quart Monde est par ailleurs associée à la métropole dans d'autres espaces de concertation et/ou de travail.

ainsi à la visibilisation d'enjeux proprement politiques. En figeant « le dossier dans un espace de régulation administrative pour éviter sa mise en politique »¹, l'institution s'assure ainsi un confinement des enjeux problématiques² aux seuls espaces relégués et peu visibles. D'autres types d'associations assurent des fonctions de défense locale des intérêts par des processus de co-construction des savoirs notamment.

2.2 Être expert du RSA, porte-parole des allocataires : de la difficulté de construire un plaidoyer local

Aux côtés de ces associations effectivement financées par les collectivités territoriales pour réaliser une partie des missions qu'elles ne peuvent prendre en charge, se trouvent des structures de plaidoyer, dont les activités principales n'ont pas trait à la mise en œuvre de politiques publiques directes mais plutôt à la veille et à l'information du gouvernement sur l'état de la pauvreté en France. Proches du catholicisme social, associations historiques de défense des précaires et des étrangers³, elles constituent un réseau important d'experts en matière de droits, dont les mobilisations permettent des avancées notables. Mais comment ces associations parviennent, du bas, à construire ces savoirs ? À quelles échelles et auprès de quelles institutions parviennent-elles à diffuser leurs connaissances de la pauvreté et de l'accès aux droits ?

L'ethnographie réalisée au sein d'ATD Quart Monde a conduit à observer différents moments de construction, co-constructions ou traduction de savoirs. Ces processus mettent l'accent sur les dynamiques par lesquelles les associations non financées directement par les collectivités pour leurs activités participent aussi d'une forme de plaidoyer local vers les institutions. À ce titre, les universités populaires sont des espaces de mise en visibilité des savoirs issus de la grande pauvreté dont l'analyse permet de comprendre les fondements concrets d'une remontée de savoirs issus du terrain (2.2.1). De même, la mobilisation d'un collectif local d'associations interroge les logiques inhérentes à la présentation mais surtout à

¹ Hélène DUFOURNET, « Quand techniciser c'est faire de la politique « sans le dire ». Récit d'une « technicisation réussie » au ministère de la Défense », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 3, n° 1, p. 29-49.

² LAGROYE JACQUES, *Sociologie politique*, 4e édition revue et mise À jour., Paris, Presses de Sciences po Dalloz, Amphi, 2002.

³ Mathilde PETTE et Fabien ELOIRE, « Pôles d'organisation et engagement dans l'espace de la cause des étrangers. L'apport de l'analyse des réseaux sociaux », *Sociétés contemporaines*, 2016, vol. 101, n° 1, p. 5-35.

la représentation de ces associations majoritairement composées localement de bénévoles (2.2.2).

2.2.1 Co-construire les savoirs : l'université populaire comme moyen de rendre visible la grande pauvreté

Les universités populaires d'ATD Quart Monde constituent un des outils principaux permettant au mouvement d'ancrer ses valeurs et sa légitimité, voire son expertise¹. Cette dernière est fondée sur les savoirs situés, « produits par des acteurs sociaux sur la base de leur place dans la société »². Créées en 1972, elles sont qualifiées d'« ADN » du collectif et sont présentes dans la plupart des régions françaises où il y a des délégations régionales. La structuration du mouvement sur le territoire en groupes locaux puis régionaux permet ainsi d'assurer une animation de ces universités populaires et une remontée des compte-rendu lorsqu'elles ont lieu. L'objectif des universités populaires est ainsi résumé sur le site internet du mouvement :

« Loin d'être de simples groupes de parole, les Universités populaires Quart Monde sont conçues comme des espaces de dialogue, de réflexion et de formation réciproque entre des citoyens qui connaissent ou ont connu la grande pauvreté et l'exclusion et des personnes de milieux plus favorisés qui souhaitent s'engager à leurs côtés. Chacun peut s'y exprimer en ayant la certitude d'être écouté et respecté, en particulier les personnes que l'on entend le moins. »³

Sans se réclamer d'une démarche de croisement des savoirs⁴ et des pratiques⁵, qu'on pourrait qualifier de recherche participative, la méthode utilisée dans le cadre des universités populaires s'en rapproche pourtant en mettant au cœur du processus les expériences vécues par les personnes concernées, les militant·es, et leurs savoirs. Il s'agit alors de préparer en groupe de pairs, en amont de la journée consacrée à l'université populaire, un sujet, une thématique ou

¹ Yves LOCHARD et Maud SIMONET, « 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », *op. cit.*

² Steven EPSTEIN, *Impure science: AIDS, activism, and the politics of knowledge*, Berkeley London, University of California press, 2001.

³ URL : <https://www.atd-quartmonde.fr/les-universites-populaires-quart-monde/> [consulté le 20 juin 2024].

⁴ Marion CARREL et Suzanne ROSENBERG, « Chapitre 10. Recherche participative : l'apport des savoirs issus de l'expérience de la pauvreté », in *De la prise de parole à l'émancipation des usagers*, Rennes, Presses de l'EHESP, Regards croisés, 2021, p. 239-258.

⁵ Véritable démarche visant à associer les savoirs des professionnel·les, des universitaires et des personnes vivant la grande pauvreté, de sorte à instaurer un dialogue et une compréhension mutuelle pour améliorer un dispositif, une prise en charge publique ou autre.

une question, de sorte à avoir réfléchi avec des personnes qui nous ressemblent, à un sujet donné, pour lequel nous n'avions pas obligatoirement une pensée ou un avis préconçu par ailleurs. Les thématiques annuelles des universités populaires sont décidées par le siège national et les groupes locaux sont chargés de les mettre en œuvre, de la préparation à la remontée des compte-rendu. Parmi les journées auxquelles j'ai pu assister, des sujets variés tels que « ensemble, imaginons nos possibles », « comment lutter avec les plus pauvres contre les inégalités climatiques » ou encore « la liberté ».

L'objectif pré-cité de « formation réciproque » entre les deux groupes de personnes identifiées lors des universités populaires apparaît primordial dans les observations. Si j'ai été invitée à rejoindre les groupes de préparation avec des personnes alliées, n'ayant donc pas connu ou connaissant la pauvreté, le déroulement des journées d'université est bien à analyser au prisme de l'éducation populaire, celle des personnes telles que moi, mais surtout celle des militantes. L'habitude de la fréquentation de ces espaces par certain·es militant·es lyonnais·es leur a valu une réelle acculturation aux principes de fonctionnement des journées et de leurs préparations en amont. Patricia, une militante d'une cinquantaine d'années, se fait par exemple, à plusieurs reprises, la « grande gueule » qui rappelle à l'ordre les autres militant·es à qui les règles d'échanges et de prises de paroles semblent échapper. Elle prend volontairement mais tout en levant la main, la parole pour corriger Dominique, une femme connaissant une situation de sans-abrisme, fréquentant le local d'ATD Quart Monde plusieurs fois par semaine, qui au contraire interpelle et coupe la parole régulièrement aux animatrices. Cette anecdote n'est pas inhabituelle au cours des universités populaires et on perçoit à travers l'acculturation des militant·es aux règles édictées et routinisées dans les universités populaires, qui correspond à l'objectif de formation.

Du côté des alliées, l'éducation se fait plutôt dans un sens d'éducation à la pauvreté c'est-à-dire qu'ils et elles apprennent à écouter, à comprendre, à recevoir une parole contre laquelle ils et elles ne sont pas censées émettre de jugement. Les alliées les plus récemment recrutées, peu socialisées aux universités populaires et à leur fonctionnement, sont donc celles et ceux qui expriment le plus souvent leur compassion et le choc, ou le décalage, qu'ils et elles peuvent subir à l'écoute de certains témoignages. Lors d'une journée d'université populaire sur l'alimentation, la comparaison entre les groupes de préparation a été saillante et a permis à chacun·e de prendre conscience des écarts de représentations. La prise de parole spontanée, sans respect des règles d'écoute, par un militant dont la présence à une université populaire était la première, a ému beaucoup de personnes. Il a déclaré « je vois du bio partout dans vos

assiettes, là ! Ça me révolte, j'ai fait six ans de rue, quand t'es à la rue, tu penses juste à avoir chaud et à bouffer ! »¹. D'autres militant·es ont pu alors s'exprimer par la suite en disant que s'ils et elles le pouvaient, ils mangeraient plus régulièrement un produit animal mais que la contrainte budgétaire et de la hausse des prix les en empêchaient.

C'est donc en effet à travers ce type de journées où le mot d'ordre est l'écoute et la bienveillance que l'ensemble des proches du mouvement Quart Monde se forme les uns aux autres. La distinction entre allié·es et militant·es est ainsi structurante en interne et jalonne toute l'activité d'une personne qui souhaiterait s'engager. Elle permet précisément de distinguer les expériences vécues de chacun·e en leur donnant un titre, une « étiquette »² de sorte à reconnaître immédiatement la légitimité du savoir des militant·es notamment. L'inspiration des épistémologies du Sud³ et féministes est prégnante dans la volonté de mettre en avant dans la démarche des universités populaires et la philosophie du mouvement, et ce, à chaque étape, les savoirs issus de l'expérience de la grande pauvreté. Ces derniers seraient ainsi largement invisibilisés par la construction sociale située et dominante de la recherche et de l'action publique.

Ce « processus de construction collective du savoir »⁴ à travers les universités populaires constitue ainsi, avec le croisement des savoirs et des pratiques, la base du mouvement ATD Quart Monde. Il permet ainsi de faire émerger des figures de militant·es associatif·ves expert·es dont on sait aujourd'hui l'importance en termes de ressources pour faire entendre leurs causes⁵. C'est donc assez logiquement qu'émergent des expert·es de la grande pauvreté au sein d'ATD Quart Monde, grâce notamment à ces différents outils de co-construction des savoirs qui permettent une acculturation mutuelle aux expériences vécues et aux règles de la prise de parole en collectif. C'est le cas par exemple d'Yvette, militante d'une soixantaine d'années qui a connu sur le tard le mouvement Quart Monde à Lyon. Après une expérience de rue et des difficultés pour conserver la garde de ses enfants, Yvette s'investit dans le mouvement car elle y trouve du sens à raconter son vécu, mais elle se dit surtout

¹ Carnet de terrain, 13 janvier 2024.

² Cela n'empêche pas certain·es membres d'ATD Quart Monde de se montrer parfois critiques envers ces opérations de catégorisations qui s'avèrent primordiales tout au long de l'engagement « bénévole » (même si le mot est quasiment banni en interne). Ils et elles peuvent alors regretter le cloisonnement entre les deux titres, alors même que certain·es allié·es connaissent des situations de précarité temporaires ou que certain·es militant·es deviennent allié·es en sortant d'une situation de rue par exemple.

³ Boaventura de Sousa SANTOS, « Épistémologies du Sud », *Études rurales*, Magali WATTEAUX (trad.), 2011, n° 187, p. 21-50.

⁴ Geneviève DEFRAIGNE TARDIEU, « Coconstruction de savoir à l'université populaire Quart Monde », *Écologie & politique*, 2015, vol. 51, n° 2, p. 81-92.

⁵ Sylvie OLLITRAULT, « Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1996, vol. 9, n° 36, p. 141-162.

« énervée » contre les politiques qui « s'en foutent » des pauvres. Elle correspond donc d'une certaine manière à la militante idéale pour représenter ATD Quart Monde dans divers espaces, notamment institutionnels, dans lesquels Yvette n'hésite pas à « dire la vérité ». Particulièrement charismatique, Yvette a appris les codes de la présentation de soi et de la représentation, et elle évolue à la frontière entre la catégorie de militant·es et la catégorie d'allié·es par ses différents engagements qui la transforment aussi. À mes débuts dans le mouvement en 2020, Yvette est une militante, mais après de nombreux engagements divers et de nombreuses batailles menées pendant la crise sanitaire entre autres, elle s'épuise et marque alors une pause militante pendant un an. Lorsque je la revois au printemps 2024, elle se présente volontiers comme alliée et est associée dans des groupes proches de cette catégorisations. Sa trajectoire de militante au sein du mouvement correspond à ce que Geneviève Defraigne-Tardieu qualifie de « savoirs émancipateurs »¹ en ce sens que son expérience de la grande pauvreté l'a amenée vers le mouvement, qui l'a autorisée à en parler en prenant sa parole au sérieux et en lui proposant de la porter dans des espaces de visibilité, universités populaires et diverses rencontres avec les institutions locales.

La démarche des universités populaires, qui propose donc une transformation des représentations collectives des différents groupes sociaux en présence participe ainsi, à son échelle, à la co-construction ou à la co-production de savoirs pluriels, basés à la fois sur l'expérience vécue, la trajectoire ou carrière associative, et la confrontation avec les savoirs légitimes ou légitimés. Elles permettent ainsi selon le mouvement d'ancrer profondément une évolution des regards de chacun·e sur les enjeux liés à la grande pauvreté.

Pour autant, toutes les expériences d'écoute et de partage des savoirs n'aboutissent pas systématiquement à une prise en compte directe et concrète des savoirs transmis, elles font parfois même l'objet d'une négation en acte, ou d'une reformulation. Lors d'une université populaire sur le conditionnement du RSA ayant eu lieu au moment de l'annonce de la réforme par le gouvernement à l'hiver 2023, l'invitation du président de la Métropole de Lyon, Bruno Bernard, et d'un des membres de son cabinet chargé des affaires sociales, Antoine Dulin, relève plutôt d'un exemple d'obstacle à une transformation des rapports sociaux. La matinée de cette journée a été alors dédiée à la réaction des groupes, mélangés cette fois, aux quatre montants des quatre principaux minimas sociaux (RSA, Allocation demandeur d'asile, AAH, ASPA). Après une mise en commun, ce qui est ressorti des paroles de militant·es touchait notamment

¹ Geneviève DEFRAIGNE TARDIEU, « Focus – L'Université populaire Quart Monde. Apprendre de ceux qui sont supposés ne rien savoir », *Informations sociales*, 2014, vol. 182, n° 2, p. 63-66.

au montant très faible de tous ces minimas, à la volonté, voire au droit, de bénéficier d'un accompagnement de qualité et sans jugement ou préjugés sur le caractère profiteur des allocataires, ou encore sur la nécessité de ne pas conditionner le versement des aides à la réalisation d'un travail gratuit. Comme souvent lors des universités populaires auxquelles j'ai assisté, les paroles des personnes ayant vécu la pauvreté sont donc fortes, pleines d'émotions et revendicatives. À leur arrivée en début d'après-midi, Bruno Bernard et Antoine Dulin s'assoient dans l'assemblée au même « niveau » que les allié·es et les militant·es pour écouter, en guise d'introduction, le témoignage d'une personne fictive bénéficiant d'un minima social. On y entend alors qu'elle se sent « rejetée car jugée », « rabaissée », et les militant·es sont ensuite invité·es à réagir à ce témoignage : « je ressens la même chose » expliquent certain·es. L' élu et son conseiller écoutent attentivement ces discussions et réactions à chaud. Ils sont ensuite invités sur la « scène » pour prendre la parole en moins de dix minutes et réagir sur ce qu'ils ont entendu. Bruno Bernard introduit en disant que l'écoute et la compréhension sont très importants pour la Métropole, qu'ils essaient de le faire régulièrement et qu'il est « là pour ça ». Il réitère alors le positionnement de la Métropole au sujet de l'expérimentation qui va débiter sur le territoire de Givors et de Grigny dans le cadre du test du RSA soumis à la réalisation de 15 à 20h d'activité hebdomadaires. La collectivité a souhaité s'engager dans cette expérimentation précisément pour ne pas mettre en œuvre un RSA « sous conditions » mais justement pour mettre plus de moyens sur l'accompagnement¹. Il insiste sur le fait que « tout le monde ne peut pas travailler » et qu'une prise en compte de la pluralité des situations doit être à l'honneur. Il termine son intervention en précisant que la Métropole n'a pas non plus toutes les compétences entre ses mains puisque c'est l'État qui gère Pôle emploi, futur France Travail, ainsi que le montant de l'allocation par le biais des CAF donc la collectivité met « tout en œuvre pour trouver des solutions à son niveau »².

Ce que révèle cette séquence d'échange avec un élu et son conseiller c'est avant tout la nécessité de mettre en scène un alignement politique de la collectivité avec les valeurs et le positionnement d'ATD Quart Monde. On note à ce titre que ce jour-ci, c'est par la présidente nationale du mouvement que Bruno Bernard et son conseiller sont venus : résidente de Villeurbanne, bien connue du milieu associatif lyonnais et français, la présidente a travaillé aux côtés du conseiller de Bruno Bernard dans le cadre du Conseil économique social et environnemental (CESE), troisième chambre du Parlement représentant les organisations de la

¹ Camille GRANGE, « Expérimentation RSA : trois collectivités menacent de se retirer si des "principes fondamentaux" ne sont pas respectés », *AEF Info*, 26 avril 2023.

² Carnet de terrain, 13 janvier 2024.

société civile¹. Bruno Bernard est par ailleurs lui-même attaché à Villeurbanne, commune où il a suivi ses études d'ingénieur et pour laquelle il a été conseiller municipal de 2008 à 2014, au sein de la liste socialiste et écologiste emmenée par Jean-Paul Bret.

L'interconnaissance de ces trois personnalités n'est pas sans rappeler les profils d'engagement chez Les Verts décrit par Vanessa Jérôme². Le président de la Métropole s'apparente plutôt à la catégorie des « spécialistes », les militant·es qui ont fait des études d'ingénierie ou les enseignant·es en sciences de la terre touché·es par les catastrophes écologiques et climatiques. Sans être encartée chez Les Verts, la présidente d'ATD Quart Monde s'apparenterait plutôt au profil des militant·es socialisés au catholicisme ou au protestantisme, les « altruistes ». Les socialisations politiques villeurbannaises et les positions des un·es et des autres favorisent ainsi la proximité sociale et militante entre ces personnalités lyonnaises associatives et politiques. Mais la venue des représentant·es de la Métropole lors de l'université populaire ne s'est pourtant pas soldée par un travail conjoint ou un partenariat concret de travail de la future réforme du RSA. Certain·es militant·es diront ensuite que les paroles des politiques ne sont justement que des promesses non tenues. Il est possible *a minima* de dire que l'écoute par l'élu et son conseiller des réactions à chaud, émouvantes et issues des savoirs expérientiels des militant·es auront permis même marginalement de modifier leurs représentations sur la grande pauvreté et d'accueillir ces savoirs, qui pourront ensuite être transformées dans d'autres espaces³. La production de savoirs issues de ce type de moment est facilement transférable pour le président écologiste de la métropole lyonnaise, dans le contexte de cette séquence de bras de fer avec l'État.

Le travail, ou processus, de co-construction des savoirs lors des universités populaires d'ATD Quart Monde se situe donc dans les marges d'action aux valeurs fortes et à la portée transformatrice. Il permet une mise en commun et des échanges favorisant une évolution des représentations de ses membres, applicable dans leurs vies personnelles, professionnelles, mais aussi jusque dans leurs politisations⁴. En interne, ce processus permet à ATD Quart Monde une

¹ Ils s'y sont côtoyés pendant leurs deux mandatures communes, entre 2010 et 2015 puis entre 2015 et 2021. Par ailleurs, Antoine Dulin le conseiller aux affaires sociales de Bruno Bernard est l'ancien délégué national des Scouts et Guides de France, proche aussi d'ATD Quart Monde dont les valeurs du catholicisme social fonctionnent comme marqueurs de l'engagement.

² Vanessa JEROME, *Militer chez les Verts*, Presses de Sciences Po., Paris, 2021.

³ Notamment dans les espaces de négociation entre la Métropole et l'État dans le cadre de l'expérimentation France Travail à Givors et Grigny, pour laquelle Bruno Bernard et ses équipes ont réaffirmé à plusieurs reprises la volonté de ne pas entrer dans une logique de conditionnement du RSA.

⁴ Le « recrutement » des allié·es d'ATD Quart Monde se fait avec le repérage de prédispositions évidentes à un tel engagement : l'écoute, la bienveillance ou encore les discours non stigmatisants. Ces prédispositions peuvent être activées d'autant plus par l'engagement et la réalisation d'actions au contact de militant·es. Sans présager d'une politisation nécessairement à gauche, les allié·es se retrouvent autour de l'idée principale d'une solidarité nationale, de droit, plutôt ancrée donc dans les valeurs de gauche mais cela n'empêche pas d'avoir des personnes

remontée d'information de la part de toutes les régions dans lesquelles sont organisées des universités populaires pour prendre le pouls et améliorer sans cesse sa connaissance du vécu de la pauvreté, de sorte à pouvoir ensuite le (co)porter dans diverses instances de représentations.

2.2.2 Des savoirs au consensus territorial, la (re)présentation en question

La question de la représentation est au cœur du « travail » associatif militant des associations¹ de plaidoyer, que celui-ci soit effectué par les salarié-es ou les bénévoles. Dans le sillage des recherches ayant mis en valeur l'horizontalité des mécanismes de décision contemporains, associant une pluralité d'acteurs à la gouvernance des politiques publiques², on peut se demander quelles formes de légitimité démocratiques les associations endossent, et par là, chercher à savoir « au nom de qui »³ elles parlent et agissent.

Le Secours Catholique se fait à ce titre volontiers la voix des sans-voix, dans une logique similaire à celle d'ATD où des délégations régionales travaillent localement à l'animation de groupes ou d'espaces de parole permettant une remontée d'informations permanentes. Le département enquêtes et analyses statistiques du Secours Catholique permet la publication de rapports annuels particulièrement documentés et primordiaux pour comprendre les phénomènes de pauvreté. Le rapport désormais classique sur l'« État de la pauvreté en France » est à ce titre emblématique de la mise en valeur de phénomènes structurels et conjoncturels dans la lutte contre la misère : le rapport de 2022 pointait par exemple les effets désastreux de la crise sanitaire sur les ménages les plus pauvres. La publication du rapport *Un boulot de dingue. Reconnaître les contributions vitales à la société* en septembre 2023, avec Aequitaz, a aussi été l'occasion de « rendre visible le travail invisible et non rémunéré des personnes hors emploi » pour valoriser les activités non payées et lutter contre les clichés qui voudraient que les personnes sans emploi ne travaillent pas.

La chargée de projet du siège du Secours Catholique en charge de la mobilisation citoyenne et du plaidoyer pilote la mise en place sur le territoire de groupes dédiés au RSA dans

plus centristes. Les militant-es sont plutôt « recruté-es » pour leur expérience de la grande pauvreté prioritairement et peut conduire à des politisations plus hétérogènes.

¹ Matthieu HELY, *Les métamorphoses du monde associatif*, op. cit.

² Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », op. cit.

³ Virginie DUTOYA et Samuel HAYAT, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 1, p. 7-25.

l'optique de « *faire face aux attaques du gouvernement* »¹, car au moment de l'entretien avec elle en mai 2023, le gouvernement relance l'idée d'un RSA sous conditions alors même que les expérimentations se mettent en place sur les territoires volontaires. Les associations de plaidoyer se mobilisent alors pour élaborer une contre-expertise basée sur le vécu des personnes concernées. La chargée de projet rencontrée vient d'être recrutée quelques mois plus tôt en mars 2023 et évoque son lien avec le territoire lyonnais ainsi :

« Mon rôle, c'est de les [les groupes RSA au Secours Catholique] développer. Et d'en faire naître de nouveaux, donc d'accompagner les délégations dans le fait que ce serait trop bien d'en faire, et donc comment on fait. Et c'est pour ça que Lyon, c'est le plus avancé. Donc, Lyon, je suis là en mode trop stylé, les gars. Ouais, en fait, Lyon, ils m'ont mis la patate parce que du coup, déjà, ça veut dire que j'ai un truc à valoriser auprès d'autres délégations. Parce que là, j'envoie toute la com' du Secours Catholique à Lyon en disant, vous me les filmez sur toutes les coutures, je veux des témoignages partout, et on fait des affiches et des vidéos et on envoie ça dans tout le réseau ! Et on me dit, regardez ce qu'il faut faire, quoi, *grosso modo*. Et du coup, à Lyon, mon rôle, c'est du coup, plutôt, c'est trop intéressant, c'est la stratégie, quoi. Stratégie plaidoyer, c'est-à-dire qu'une fois que tu as le groupe, tu discutes avec eux, comment monter une stratégie plaidoyer locale, quoi. [...] Mais voilà, c'est un peu, pour le coup, le niveau d'avancement du groupe de Lyon fait un peu exception au niveau secours en France, quoi. »²

La mobilisation d'un groupe de personnes aidées par le Secours Catholique et allocataires du RSA par ailleurs à Lyon fait initialement suite au séminaire conjoint entre les associations accompagnants les publics et les associations de plaidoyer sur la métropole. Si ce groupe est à l'origine créé pour pérenniser des échanges riches lors de cette journée de séminaire et recueillir une parole que le Secours Catholique estime primordiale à prendre en compte, il trouve aussi toute sa place dans la stratégie nationale de l'association de construire un plaidoyer à destination du gouvernement. La séquence nationale de remise en question d'un RSA attribué sans condition d'activité s'ouvre en effet à partir du 13 décembre 2022, date à laquelle le gouvernement annonce la liste des 19 départements retenus pour expérimenter « l'accompagnement rénové des allocataires du RSA »³. La Métropole de Lyon faisait partie de cette liste et la mise en place de l'expérimentation devant se faire rapidement – c'est-à-dire pour le printemps 2023 – le Secours Catholique voit à travers le groupe RSA lyonnais une

¹ Entretien avec la chargée de projet mobilisation citoyenne et plaidoyer du Secours Catholique, le 16 mai 2023.

² *Ibid.*

³ Maïté DARNAULT, Elsa SOUCHAY, Frantz DURUPT, « Avec le RSA, on est sur un revenu si faible qu'il ne peut pas le négocier », *Libération*, 30 décembre 2022. Le nom donné ici n'est pas celui du débat public d'alors, portant plutôt sur le « conditionnement du RSA à la réalisation d'heures d'activités ».

opportunité de développer ce type d'initiatives sur plusieurs territoires afin de collecter des témoignages et pouvoir bâtir de nouveaux argumentaires dans leurs productions écrites. C'est ce que décrit la chargée de projet nationale en mettant aussi l'accent sur le caractère logiquement plus avancé du groupe de Lyon, qu'elle félicite à plusieurs reprises lors de ses interventions à distance¹.

Mais ces situations de plaidoyer peuvent aussi prendre corps à des échelles territoriales directement, comme cela a été le cas avec la mobilisation d'un regroupement associatif dont le Secours Catholique fait partie, auprès de la Métropole de Lyon dans le cadre du suivi de la mise en place de l'expérimentation France Travail à Givors et à Grigny. Annoncée à la fin d'année 2022, cette expérimentation se met progressivement en place au printemps 2023 sur le territoire grand lyonnais retenu : les villes de Givors et Grigny, communes particulièrement touchées par la pauvreté avec 29% de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2021 à Givors et 15% à Grigny. Elles ont aussi été sélectionnées car elles disposent d'une « offre d'insertion » moins importante que les autres territoires pauvres de la métropole (Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Saint-Fons) : peu de structures associatives y sont implantées pour y développer des actions à destination des allocataires du RSA. Ce choix prend sens avec le positionnement du président de la Métropole de Lyon qui affirme dès la candidature de la collectivité que « quand l'État met des moyens supplémentaires il est évident qu'il faut essayer »².

Dans le cadre de l'ethnographie réalisée chez ATD Quart Monde, la question de la représentation au sens large³ traverse aussi l'activité militante et quotidienne des membres. Le fait de devoir porter la voix des plus pauvres sans avoir vécu nécessairement la précarité – car ce sont bien souvent des alliés qui se font les représentant·es du mouvement auprès des institutions – est alors un exercice complexe, surtout lors de mobilisations conjointes. En effet, les effectifs réduits d'alliés actifs sur le groupe de la métropole de Lyon d'ATD Quart Monde et leurs obligations respectives⁴ contraignent parfois les engagements, mais dans un sens favorable au regroupement avec d'autres structures. C'est le cas de la mobilisation d'ATD

¹ Observation d'une réunion du groupe RSA le 9 mai 2023 au Secours Catholique à Lyon. Lors de cette troisième réunion du groupe RSA, la chargée de projet nationale sera « invitée » en visio-conférence pour intervenir sur l'intérêt de ce type de groupe, de ce à quoi peuvent servir les paroles recueillies et la stratégie ou suite à donner pour le siège du Secours Catholique.

² Maïté DARNAULT, Elsa SOUCHAY, Frantz DURUPT, « Avec le RSA, on est sur un revenu si faible qu'il ne peut pas le négocier », *Libération*, 30 décembre 2022. Le nom donné ici n'est pas celui du débat public d'alors, portant plutôt sur le « conditionnement du RSA à la réalisation d'heures d'activités ».

³ Non circonscrite ainsi à la seule relation politique entre représentant·e et représenté·e mais incluant aussi l'activité des groupes d'intérêts ou des mouvements sociaux.

⁴ La grande majorité des alliés sont des jeunes retraités·es, dont l'engagement au sein du mouvement est plus beaucoup plus ancien que la retraite, même ce temps de la vie constitue une période propice à un investissement plus fort. Ils et elles sont occupées par ailleurs temporairement par des contraintes personnelles (garde de petits enfants lors des vacances scolaires, maladie, décès) ce qui rend parfois l'engagement moins perpétuel.

Quart Monde aux côtés d'autres structures dans le cadre du groupe local du Pacte du pouvoir de vivre (PPV), dont font partie, entre autres, le Secours Catholique, la fondation Abbé Pierre ou encore Emmaüs France. Il se crée en mars 2019 du regroupement de 19 associations et organisations « engagées ensemble pour que ne soient plus dissociées les questions sociales, environnementales et démocratiques » ¹. Il réunit aujourd'hui 65 membres autour des 66 propositions concrètes pour améliorer la justice sociale et environnementale. Mais la séquence de sa mobilisation autour de l'expérimentation du RSA conditionné dans la Métropole de Lyon et révélatrice des limites inhérentes au regroupement d'acteurs d'horizons divers (cf encadré n°4, *infra*).

Encadré n°4 – L'expérimentation du RSA conditionné à Givors-Grigny, révélatrice des difficultés de concertation des acteurs locaux

Au début de l'année 2023, le Pacte du pouvoir de vivre (PPV) interpelle la Métropole de Lyon sur la nécessité de ne pas imposer un conditionnement du RSA à la réalisation d'heures de travail gratuites. En réponse à cette interpellation, la Métropole de Lyon associe le PPV² dans son premier comité d'installation de l'expérimentation, le 23 juin 2023. Un second comité se tient dans la maison du fleuve à Givors, en novembre 2023, dans une configuration de l'espace de type amphithéâtre, ce qui a laissé un sentiment d'informations très descendantes de la Métropole. Un troisième – et dernier à ce jour – comité est tenu en mars 2024, avec un très faible nombre de participant·es (une dizaine, contre le double en juin 2023, voire une trentaine en novembre 2023). L'association du PPV à ces différents temps de consultation – plus que des temps de construction – de l'expérimentation a posé un certain nombre de question tout du long aux membres associés. Le caractère technique du dossier RSA et les difficultés à se faire entendre des technicien·nes de la Métropole ont pu faire régulièrement douter les membres du PPV qui assistaient à ces réunions.

Si lors du premier comité de juin 2023, les échanges ont pu avoir lieu de manière plutôt rassurantes pour ces partenaires engagés, les deux comités qui suivent en novembre 2023 et

¹ Localement, les groupes sont invités à organiser des débats avec les candidats de la campagne des municipales de 2020. Le 8 février 2020 est par exemple organisé un débat avec les principaux candidats à l'élection métropolitaine (EELV, alliance de gauche, LR, LREM et dissidents LREM) autour de trois thématiques : le logement, la transition écologique, les mineur·es isolé·es.

² Les destinataires du mail d'invitation initial de la chargée de projet métropolitaine étaient les organisations individuelles, au titre du Pacte, suivantes : ATD Quart Monde, CFDT, Emmaüs Connect, Fédération Solidarité, la fédération des centres sociaux du Rhône, la fondation Abbé Pierre, Forum Réfugiés, Gaelis, la fédération léo Lagrange et le Secours Catholique. Il faut noter aussi que Rhône Insertion était invité à ce premier comité.

mars 2024 seront nettement moins apaisés et appelleront à davantage de questionnements en internes aux organisations et au PPV. En juin 2023, la présence de la première vice-présidente de la Métropole en charge de l'économie, de l'économie sociale et solidaire, et du commerce assure une représentation du discours officiel du président de la collectivité, resté sur la ligne tenue dans les médias. Il s'agit pour l'élue de rassurer les partenaires engagés que l'expérimentation se fera dans un cadre le plus attentif possible à ce que les moyens supplémentaires accordés par l'État servent au recrutement d'agent·es afin de pallier les manques d'effectifs locaux, et que l'expérimentation se tienne « à droit constant, c'est-à-dire sans condition ni plus de sanctions »¹. La présence de la secrétaire régionale de la CFDT², aussi chargée du suivi de ce comité pour le PPV, y assure certes une double représentation, mais complique parfois la tâche en termes de prise de parole et de questions posées dans le rapport de force avec la Métropole. En tant que secrétaire régionale, elle interpelle alors à plusieurs reprises l'élue, le directeur de Pôle Emploi et le directeur de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) sur les effectifs sur le terrain, les recrutements en cours et les nécessaires accords des agent·es déjà en poste pour faire partie d'une telle expérimentation. Il s'agit des sujets de prédilection des syndicats *a priori*. Mais en tant qu'organisation membre du PPV, elle doit aussi défendre la ligne du collectif qui est celle de la nécessaire non-conditionnalité du droit au RSA et la volonté de ne pas être instrumentalisés par la Métropole ou les autres institutions. Une seule intervention de la secrétaire régionale à ce sujet, à la fin du comité, sera faite pour rappeler que le RSA est un droit et que cela doit suffire à être vigilant·es dans la mise en œuvre de cette expérimentation à toutes les étapes. Ce à quoi répondra favorablement l'élue métropolitaine, mais sans un soutien explicite des directeurs de Pôle emploi et de la DDETS³. Il faut comprendre que ce moment met aussi en scène un bras de fer – discret – entre une Métropole qui souhaite défendre ses lignes rouges, et les représentants de l'État, qui sont chargés de faire advenir la future réforme.

Le second comité organisé en novembre 2023 constitue le point de bascule de la représentation assurée par le PPV au titre de représentant·es d'organisation concernée. Au

¹ Carnet de terrain, 23 juin 2023.

² Mathilde PETTE et Fabien ELOIRE, « Pôles d'organisation et engagement dans l'espace de la cause des étrangers », *op. cit.* Les auteur·rices montrent que dans le cas de la cause des étrangers, le rôle de la CFDT est central : une proximité d'une importante partie des militant·es de la CIMADE, issu·es du catholicisme social, avec le syndicat favorisent des prises de position par celui-ci sur le sujet des étrangers.

³ Lors de ce premier comité, la dichotomie entre l'élue métropolitaine, chargée de représenter la position de la collectivité plutôt alignée à gauche, et les deux directeurs des administrations concernées, Pôle emploi et DDETS, est assez nette. À plusieurs reprises, l'élue essaie d'insister sur la dimension bienveillante et le positionnement de la métropole au sujet de l'expérimentation, qui contrastent avec les prises de parole plus techniques et bureaucratiques des institutions étatiques que représentent les directeurs de Pôle emploi et de la DDETS.

terme des deux heures de réunion, les organisations du PPV représentées ce jour-là (CFDT, Secours Catholique, Emmaüs Connect, ATD Quart Monde) n'ont que très peu eu la parole, même lorsqu'elles la demandent. Les membres du PPV présent·es ce jour-là et les quelques questions qui seront posées traduisent une seconde fois la difficulté à représenter un collectif de 66 organisations : les plus directement concernées par les questions de pauvreté seulement sont présentes, et les prises de parole sont introduites par le poste occupée dans la structure avant même d'évoquer le PPV.

C'est enfin avec le troisième comité de mars 2024 que sera actée la difficulté de dialoguer avec la Métropole dans une stratégie commune. Piloté par des agent·es métropolitain·es et le directeur de France Travail dans le Rhône, ce troisième temps d'échange a été l'occasion pour ce dernier de s'affirmer davantage, surtout dans une optique où la généralisation des mesures des expérimentations venait d'être annoncée par le premier ministre Gabriel Attal quelques semaines plus tôt, le 30 janvier 2024. Aucun·e représentant·e politique de la Métropole n'est présent·e ce jour-là, ce qui acte pour les membres du PPV le sentiment d'« abandon » par la collectivité, et le bras de fer remporté par l'État. Le nombre réduit de participant·es à ce troisième comité atteste d'une certaine manière de la routinisation de ce comité de suivi, appelé « comité des acteurs engagés » dorénavant, dans lequel peu de marges de manœuvres leur sont finalement laissées¹. Le degré de technicité et de connaissance des arcanes du parcours des allocataires nécessaires pour comprendre les débats ce jour-là, atténuent les possibilités pour les membres du PPV d'intervenir sur le fond de l'expérimentation pour la faire évoluer. Le rapport de force défavorable à la collectivité entre la Métropole et France Travail pèse sur les possibilités d'action ressenties par les membres du PPV. C'est après ce troisième comité que sera donc décidée la mise en veille du suivi actif de l'expérimentation à Givors et Grigny. Le PPV organisera par la suite une conférence indépendante sur la réforme du RSA en décembre 2024 afin de participer à l'information des personnes engagées dans les associations membres, mais de manière indépendante.

La mobilisation de plusieurs forces associatives locales dans le cadre d'une invitation au temple métropolitain pour créer un plaidoyer se solde donc par une insatisfaction des membres quant à leurs marges d'action. Si la structuration autour du réseau national et local que constitue le PPV semble tenir et permettre une identification par les membres de la

¹ Les quatre membres du PPV cités ensuite sont présents, ainsi que les directeurs habituels de la DDETS et de France Travail, auxquels il faut ajouter les membres de la métropole : la chargée de projet qui suit l'expérimentation, le chargé de mission du territoire givordin, le directeur de l'insertion et le conseiller social de Bruno Bernard. Un représentant de la CGT est aussi là, comme une représentante du secteur de l'IAE.

collectivité et des principales organisations compétentes en matière de RSA, elle se trouve prise dans des enjeux plus ou moins conflictuels entre les institutions qui empêchent finalement une construction consensuelle des enjeux à défendre. Chaque membre intéressé sur les questions sociales participe aux comités plutôt en tant que représentant de son organisation d'origine et l'utilise comme une source d'information précieuse pour celle-ci. Le réseau du PPV est avant tout consulté à son titre d'expert des enjeux sociaux, notamment de pauvreté et de précarité car comprenant en son sein ATD Quart Monde et le Secours Catholique, mais la rapide institutionnalisation de l'expérimentation et les séquences politiques qui s'enchaînent en 2024 ont raison de la création d'une mobilisation plus puissante et visible localement. Le manque de ressources internes et de relais locaux empêche par ailleurs toute inflexion de l'expérimentation menée sur Givors et Grigny. *A minima* la consultation a permis aux membres de se réunir davantage dans un temps restreint, de comprendre la structuration des rapports de force entre la Métropole et France Travail et de pouvoir renseigner à leurs organisations respectives ou au PPV national les avancées et points d'alertes locaux d'une expérimentation destinée à devenir la norme.

La construction d'un consensus territorial entre associations de plaidoyers engagées nationalement et localement autour des enjeux de pauvreté semble donc contrariée par la technicisation d'une expérimentation locale et les risques d'instrumentalisation. La co-construction des savoirs en associations, processus à la base d'une expertise reconnue localement et nationalement, reste donc confinée aux seules sphères associatives et à leurs partenaires directs. Au niveau territorial, les stratégies de plaidoyer des associations peinent davantage à permettre une réelle reconnaissance des savoirs associatifs et leur prise en compte concrète. La technicisation et la bureaucratisation des processus administratifs ne sont pas sans lien avec l'impossibilité locale de créer une représentation des structures associatives permettant effectivement une prise en compte de leurs intérêts. Ceux-ci peuvent être *a minima* entendus dans des espaces d'échange restreints et/ou par des élus locaux aux prédispositions favorables à une réception des limites et critiques émises par les associations. Autrement dit, la couleur politique des exécutifs locaux joue dans ces processus d'écoute, de réception voire d'invitation au temple démocratique, mais ne conditionne pas leur prise en compte.

Conclusion de la section 2

Cette section a été l'occasion de montrer comment, à l'échelle locale, des structures associatives pouvaient essayer de peser dans la gouvernance territoriale en résistant à l'imposition froide et rigide des instruments au service de la marchandisation du secteur associatif¹ d'une part, ou en essayant d'instaurer un plaidoyer local auprès des institutions d'autre part. Ces structures politisent leurs actions contre une injonction au workfare que les collectivités territoriales leur feraient. Une partie des acteurs associatifs lyonnais effectivement financés par la Métropole au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA, regroupés dans un collectif depuis une trentaine d'années, a permis de lutter à la marge contre des décisions qui leur seraient défavorables. Les ressources internes à ce collectif et sa mobilisation forte en 2009-2010 ont permis d'éviter le passage à un instrument pourtant banal de sélection des acteurs associatifs : le marché public. En cela, ce collectif constitue une ressource experte et technique à disposition de ses membres pour lutter au moins temporairement contre des décisions, bien qu'institutionnalisées au sens d'intégrées dans des partenariats routinisés avec l'institution qui le finance². Mais la technicisation des compétences associatives internes et la professionnalisation des directeur·rices associatif·ves représenté·es comporte un revers : la difficulté à construire une mobilisation locale plus large, notamment avec les acteurs du plaidoyer.

Justement, du côté des acteurs associatifs locaux non financés directement par les collectivités pour l'accompagnement d'allocataires du RSA, la construction d'une expertise sur la pauvreté passe par la reconnaissance des savoirs issus de l'expérience, des situations vécues par les personnes ayant connu ou connaissant la pauvreté. C'est notamment dans le cadre des universités populaires d'ATD Quart Monde que ces processus de co-construction des savoirs associatifs enrichissent les deux catégories de personnes qui y sont présentes : les allié·es, en accueillant une parole non habituelle, et les militant·es, en formulant une réflexivité sur leurs expériences. Proches du catholicisme social, ces structures peuvent localement trouver une résonance auprès des acteurs politiques proches de leurs convictions, comme les membres d'EELV à Lyon. Mais la plupart du temps, ces savoirs experts restent confinés, à l'échelle territoriale, aux seuls espaces associatifs car la difficulté d'endosser des rôles de

¹ Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *op. cit.*

² Marie-Hélène BACQUE, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir », *op. cit.*

(re)présentation, notamment collectifs, auprès des institutions locales, empêchent d'infléchir la mise en œuvre de l'action publique, même lorsque celle-ci est expérimentale.

Conclusion du chapitre 2

Condamnées à « mettre en œuvre une action dont les contours sont largement façonnés par l'État, le rôle politique de ces associations d'aide s'en voit modifié »¹, à tel point qu'un positionnement de prestataires des collectivités territoriales leur est parfois attribué. Pourtant, leur qualité d'acteurs intermédiaires mettant en œuvre l'action publique à une échelle locale permet de prendre au sérieux les dynamiques d'influence des collectivités sur les accompagnements qu'elles mènent. Cela met ainsi l'accent sur les dynamiques par lesquelles elles se trouvent transformées jusque dans leurs activités quotidiennes par les partenariats menés avec, ou plutôt noués par, les collectivités. Sans négliger toutefois que celles-ci sont en demande de services par les associations en présence pour la réalisation effective d'un accompagnement des allocataires du RSA qu'elles ne pourraient elles-mêmes prendre en charge, les collectivités travaillent ainsi largement à l'avènement des associations en tant qu'« outil des politiques publiques »². C'est notamment par des mécanismes de « sanction des opposants et de récompense des soutiens »³ que le pouvoir local érige certaines structures en véritables oligopoles du social, et éloigne ainsi d'une politisation potentielle d'autres structures plus petites et plus enclines à la précarité des financements.

Une des conséquences de ces logiques marchandes de gouvernement associatif réside dans « la très grande diversité et une homogénéité relative »⁴ du secteur des associations en France, accentuée ou freinée par les instruments à disposition des collectivités. De cette homogénéité relative et cette segmentation de l'offre proposée dans le secteur de l'insertion découle alors des difficultés à construire des causes communes, particulièrement localement.

C'est justement en réponse à l'analyse de ces mécanismes descendants par lesquels les instruments à disposition des collectivités sélectionnent et orientent l'action des associations

¹ Agnès AUBRY, « Discipliner les associations d'aide et leurs publics par le « marché » : les conséquences de la marchandisation sur la prise en charge de migrant·es précarisé·es », *op. cit.*

² Lionel PROUTEAU et Viviane TCHERNONOG, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, 2017, N° 163, n° 3, p. 531-542.

³ Julien TALPIN et Pierre BONNEVALLE, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *op. cit.*

⁴ Simon COTTIN-MARX, Camille HAMIDI et Arnaud TRENTA, « Avant-propos », *op. cit.*

sur leurs territoires, que ce chapitre a aussi montré les différents processus de co-construction des savoirs associatifs dans une logique de représentation des intérêts locaux¹. Ceux-ci constituent dans une certaine mesure une manière de lutter, à différentes échelles et par différentes ressources, contre l'imposition descendante de ces modalités de gouvernement associatif par les départements. Mais ces mobilisations par la valorisation des savoirs experts, qu'ils soient techniques ou profanes, achoppent souvent sur la difficulté de dépasser des dynamiques d'institutionnalisation – voire d'instrumentalisation² – et de représentation individuelle des intérêts de sorte à construire des plaidoyers territoriaux permettant effectivement une prise en compte des enjeux associatifs. En ce sens, les espaces associatifs gestionnaires et de plaidoyer peuvent apparaître comme des militants institutionnels, intégrés localement aux collectivités territoriales mais victimes d'une domestication de leurs critiques. Ces modalités marchandes de gouvernement des associations par les collectivités se retrouvent d'ailleurs à des échelles plus macro mettant en concurrence tous les acteurs du territoire pour l'accès aux ressources et aux financements publics, sur fond de captations historique des publics par certaines institutions. C'est ce que le chapitre suivant s'attardera à démontrer.

¹ Stéphane CADIOU, *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, *op. cit.*

² BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*

Chapitre 3 : Réguler le secteur par les concurrences : le gouvernement territorial de la pauvreté

Pierre François propose de ne pas opposer « l'action publique [...] à un épouvantail marchand dont elle se distinguerait radicalement » mais plutôt de saisir le « maillage complexe des interactions entre acteurs publics et privés »¹. L'objectif de ce chapitre est ainsi de mettre au jour les dynamiques d'intrication de l'insertion et de dispositifs marchands à l'échelle territoriale, leurs origines, leurs réalisations mais aussi leurs obstacles. Je propose ainsi de suivre la voie de la définition des « dispositifs marchands »² proposée par Ansaloni, Trompette et Zalio, permettant d'analyser conjointement deux champs de la littérature. D'abord, la sociologie de l'action publique avec les travaux sur son instrumentation³, qui mettent en avant la nécessité de comprendre les dispositifs techniques et concrets d'opérationnalisation de l'action publique. Ensuite, la sociologie économique qui pointe du doigt les opérations de coordination et d'appariement sur les marchés, reposant ainsi sur des modalités de « jugement de la qualité d'un produit, d'un service ou d'une personne »⁴. Au moyen de cette notion de dispositif marchand, appliquée à un secteur d'action publique singulier qu'est celui de l'insertion, ce chapitre autorise à penser les modalités par lesquelles les collectivités territoriales, à l'échelle méso, gouvernent le social par des mécanismes marchands. Elles le gouvernent politiquement en recherchant l'orientation des comportements des individus, qu'il s'agisse de ceux des acteurs économiques, des différents groupes professionnels mais aussi des différents segments d'allocataires du RSA.

¹ Pierre FRANÇOIS, *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2008.

² Matthieu ANSALONI, Pascale TROMPETTE et Pierre-Paul ZALIO, « Le marché comme forme de régulation politique », *Revue française de sociologie*, 1 2017, vol. 58, n° 3, p. 359-374, p.362.

³ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po., Paris, Académique, 2004.

⁴ Matthieu ANSALONI, Pascale TROMPETTE et Pierre-Paul ZALIO, « Le marché comme forme de régulation politique », *op. cit.* p.363.

L'inflexion instaurée par le RMI, puis exacerbée avec le RSA, d'individualisation des parcours, s'oppose à une logique de guichet en « propos[ant] des solutions adaptées à chaque situation personnelle »¹. La régulation du RSA par l'adaptation aux situations individuelles semble prendre une tournure encore plus poussée dans le cas de l'intervention accrue des collectivités territoriales dans les marchés de l'emploi locaux. En effet, elles cherchent à rapprocher la demande de travail provenant des entreprises et l'offre de travail que peuvent constituer les allocataires du RSA. Le rôle de la coordination devient donc primordial, permettant une action publique – supposément – de plus en plus ciblée sur les besoins des entreprises comme des allocataires. Pourtant, l'intervention de ces collectivités territoriales dans le développement économique local n'a rien de naturel et intervient dans des configurations d'action publique² territoriale dans les secteurs de l'emploi et de l'insertion qui sont – souvent – déjà bien ancrées. Cette volonté de régulation politique de l'insertion par les dispositifs marchands correspond donc à un ajustement des moyens aux fins : un appariement³ entre l'offre et la demande d'emploi de sorte à réaliser l'objectif de diminution du contingent d'allocataires du RSA. C'est principalement à travers la notion de concurrences que ce chapitre propose d'analyser ces régulations politiques : dans quelle mesure les logiques concurrentielles à l'œuvre dans le secteur de l'insertion à l'échelle locale donnent à voir une régulation politique ?

Ce chapitre s'appuie donc sur l'analyse de différents matériaux qualitatifs menés auprès des agent·es des collectivités territoriales qui réalisent la coordination entre l'insertion et l'emploi à Lyon (n=5) et à Paris (n=3). Il est complété par des entretiens avec des agent·es municipaux·ales ou métropolitains appartenant plutôt à la catégorie des cadres intermédiaires, en charge du pilotage de dispositifs partenariaux spécifiques avec le service public de l'emploi par exemple, ou dans le cadre du PLIE (n=5). Ce chapitre mobilise finalement les entretiens avec les référent·es de parcours RSA réalisés (n=10), afin de mettre en perspective ces logiques de régulation politique par la concurrence avec leurs effets concrets sur les opérateur·rices des guichets.

Le rapprochement de l'emploi et de l'insertion s'inscrit dans des configurations territoriales précises, telles que le chapitre 1 le montre. Il prend corps dans une forme de

¹ Isabelle ASTIER et Arezki MEDINI, « Chapitre 1. L'État, producteur et animateur du social », *Cursus*, 2019, vol. 2, p. 25-67.

² Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009.

³ Melchior SIMIONI et Philippe STEINER, « Introduction », in *Comment ça matche*, Presses de Sciences Po, 2022, p. 9-20.

marchandisation accrue du secteur associatif¹, poussant à une sélection des intervenants qui valorisent l'innovation sociale et font preuve d'une stabilité financière forte, empêchant de fait toute représentation collective des intérêts associatifs (chapitre 2). Ce chapitre envisage de poursuivre la réflexion initiée sur le rapprochement entre ces secteurs qui s'ignoraient largement auparavant en décrivant les modalités d'interpénétration mutuelles. Il s'agit de comprendre ainsi comment les dispositifs marchands structurent le gouvernement territorial de l'insertion. Trois niveaux de concurrences sont ainsi analysés dans ce chapitre : les logiques de mises en compétition des entreprises au service de l'insertion, orchestrées par les collectivités elles-mêmes (section 1) ; la mise en concurrence des dispositifs portés par les organisations, venant (re)jouer des territoires professionnels hérités et construits au fil des interventions sociales (section 2) ; la construction de publics propres participe finalement d'une lutte pour la définition d'espaces d'action et de la construction d'une légitimité pour l'action publique (section 3). Ainsi, ces trois dynamiques concurrentielles attestent des velléités de régulation politique des partenaires de l'insertion à l'échelle locale par les collectivités territoriales. Elles donnent à voir des inégalités dans l'accès aux dispositifs d'accompagnement pour les classes populaires.

Section 1 : Le marché, seul « pilote officiel » de l'insertion sur les territoires ?

Le rôle des collectivités territoriales dans la régulation économique locale a été mis en valeur par Anne-France Taiclet dans son analyse des mutations économiques territoriales et reconversions industrielles et de la place que peuvent y prendre les élu·es locaux·ales. Elle y explique que « l'économie apparaît au contraire comme un sujet de politique publique consacré et même obligé pour toutes les catégories de collectivités territoriales »², fondant ainsi une légitimité à l'intervention de la collectivité d'une « cause sans adversaires »³. Consensuelle,

¹ Simon COTTIN-MARX, *Professionnaliser pour « marchandiser » (et inversement) : quand l'État accompagne les associations employeuses*, Paris Est, 2016.

² Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2011, vol. 31, n° 1, p. 701-713.

³ *Ibid.*

peu contestée, l'intervention des Départements dans le développement économique local – et par extension dans l'emploi – relève donc d'un véritable travail politique décrit dans le premier chapitre, mais qui se met en œuvre dans le travail quotidien d'agent·es recruté·es plus ou moins récemment. Les modalités par lesquelles la pénétration des dispositifs marchands se concrétisent et « modifient l'allocation des ressources politiques et les relations de pouvoir entre les organisations, comme, au sein de chacune, entre les acteurs qui les composent »¹ sont ainsi analysées dans cette section.

Pôle emploi demeure le service public ayant le monopole sur la relation avec les entreprises, pourtant les démarches des collectivités pour favoriser des emplois locaux de « leurs » publics – comprenez des allocataires du RSA – viennent nécessairement achopper sur les compétences de l'opérateur principal. Les demandes de travail émanant des entreprises ne sont en effet pas illimitées, spécialement en contexte de crise économique ou sanitaire, et les allocataires relèvent de filières de prises en charge différentes (insertion VS emploi). Plutôt que de permettre des circulations aisées des personnes entre les deux parcours, cela aboutit plutôt à un renforcement du cloisonnement de ces filières d'accompagnement, l'une étatique avec des publics qualifiés d'autonomes, et l'autre, territoriale, réservée aux personnes dont l'employabilité n'est pas jugée assez importante.

La construction des marchés locaux pour l'emploi par les collectivités territoriales relève de constructions socio-politiques et non de logiques « innées et intangibles »². Cette section analyse donc les ressorts de la constitution de ces positions d'intermédiaires par les collectivités territoriales et les jeux de concurrence sur lesquelles elles débouchent. La démarche par laquelle les collectivités territoriales ont entrepris d'approcher les entreprises marchandes peut se lire comme une manière de faire accepter au monde de l'insertion et à ses principaux agent·es la présence plus directe des entreprises et des dynamiques d'emploi. En ce sens, les collectivités se positionnent comme des intermédiaires du marché du travail (1.1). Cette pénétration des collectivités sur le marché de l'emploi se traduit par une mise en concurrence des différents opérateurs locaux, étiquetés « traditionnels » ou « innovants » et venant battre en brèche les légitimités d'intervention professionnelles ou territoriales (1.2).

¹ Étienne NOUGUEZ et Olivier PILMIS, « Chapitre 8. Les organisations face aux "lois" du marché », in *La société des organisations*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 141-153.

² *Ibid.*

1.1 Les collectivités comme intermédiaires du marché de l'emploi local

L'insertion a aujourd'hui un pied dans l'entreprise¹, telles qu'en attestent les programmations quinquennales étudiées à Paris et dans la Métropole de Lyon. Ces objectifs politiques s'inscrivent dans des dynamiques plus larges de repositionnement des acteurs étatiques envers et pour les marchés : jamais en retrait, toujours en position d'arbitre, mais surtout avec une croyance partagée² par une partie des acteurs publics en l'utilité de confier à une régulation plus ou moins marchande un secteur d'action publique. La construction sociale d'une régulation de l'insertion par un dispositif marchand concurrentiel relève donc pour les collectivités territoriales d'un cadrage de l'action publique permettant de valoriser leurs stocks d'allocataires du RSA sur le marché de l'emploi. En ce sens, les collectivités endossent donc un rôle d'intermédiaires du marché de l'emploi. Je rejoins ainsi l'acception suffisamment large de l'intermédiation proposée par Anne Fretel *et al.* : « il s'agit d'acteurs, privés ou publics, opérant sur différentes échelles géographiques et dont l'activité participe directement ou indirectement à rapprocher "l'offre" et la "demande" de travail, que ce soit en faisant de la mise en relation, du placement, du conseil en recrutement, de l'accompagnement, de l'orientation, de la formation, etc. Quel que soit le segment sur lequel s'est forgée leur identité professionnelle, tous participent, à plus ou moins brève échéance, à la mission de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et à leur rapprochement avec des entreprises en quête de candidats à l'emploi »³. En tant qu'intermédiaires, les collectivités territoriales organisent aussi la pénurie d'emploi et font reposer sur les entreprises la figure d'« employeur en dernier ressort »⁴.

Cela met l'accent sur la nécessité d'analyser comment, les acteurs et organisations construisent l'action publique souhaitée et en permettent l'aboutissement ou l'accélération, au-delà d'orientations politiques stratégiques. Des instruments techniques notamment, tels que la commande publique, permettent aux collectivités de convertir les entreprises du territoire en faveur de l'embauche d'allocataires du RSA. Les collectivités endossent un rôle

¹ L'entreprise lucrative désigne ici une forme d'entreprise cherchant le profit.

² Patrick HASSENTEUFEL, « Chapitre 2. Analyser relationnellement la construction collective de l'action publique », in *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, Collection U, 2021, p. 53-104.

³ Yannick FONDEUR, Anne FRETTEL, Jean-Marie PILLON, Delphine REMILLON, Carole TUCHSZIRER et Claire VIVES, *Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail* [Rapport], Paris, CNAM, 2016.

⁴ Marc LAVOIE, « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne », *Revue Française de Socio-Économie*, 2009, vol. 3, n° 1, p. 55-75.

d'intermédiaires entre l'offre et la demande d'emploi qui permet de réaliser des objectifs de justice sociale pour le secteur privé lucratif (1.1.1). D'autres types d'instruments encore plus directs réservent spécifiquement des emplois dans des grands groupes pour ce type de publics, même si le maintien de ces partenariats demande parfois plus de temps que la signature de ceux-ci (1.1.2).

1.1.1 Les collectivités à l'assaut des entreprises : valoriser le public par la commande publique

Comme je l'ai montré dans le premier chapitre, les collectivités territoriales étudiées ont fait évoluer leurs programmations quinquennales en direction d'une « marketisation » de l'insertion visant à faire advenir non plus des publics d'inemployables comme cibles de la politique d'insertion mais plutôt à faire émerger des réserves de demandeur·euses d'emplois pour les potentiels recruteur·euses¹. Cette conceptualisation politique a pris corps dans des reconfigurations d'ampleur des « bureaucraties sociales »², censées rendre possibles les rapprochements entre monde économique marchand et publics de l'insertion. Les collectivités territoriales fonctionnent ainsi comme de véritables intermédiaires sur le marché de l'emploi local en opérant des rapprochements entre le secteur privé lucratif et les allocataires du RSA notamment. C'est ainsi qu'ont été créés, sur d'anciennes bases et compétences en partie municipales, les « *bras armés* »³ des directions de l'insertion et de l'emploi des deux collectivités territoriales.

Les deux organisations nouvellement créées à Paris et dans la Métropole de Lyon, l'EPEC et la MMIE, sont de statuts différents : d'un côté, l'association parisienne met en lien principalement des acteurs publics chapeautés par la Ville de Paris, de l'autre la MMIE se constitue en Groupement d'intérêts publics (GIP) pour laisser un choix libre aux communes de la Métropole de rejoindre ou non le regroupement. Un des points communs de ces deux organisations concerne la gestion des fonds issus du FSE pour les PLIE. Mais on trouve aussi en commun la mise en place de stratégies dédiées à l'ouverture aux entreprises, au repérage d'employeurs potentiels et à l'animation de réseaux locaux de recruteurs. C'est sur cette

¹ Voir chapitre 1, section 1.

² Christine LE CLAINCHE et Jean-Luc OUTIN, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales : contraintes managériales et réponses aux besoins », *Revue française des affaires sociales*, 2022, n° 2, p. 7-17.

³ Entretien avec le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC, le 30 mai 2022.

compétence que je propose de revenir ici, en analysant deux dispositifs phares : les clauses d'insertion, ou clauses sociales, et les partenariats directs avec les entreprises signés par les collectivités.

L'EPEC dispose d'un budget de 8 millions d'euros annuels, dont la moitié provient du FSE, que celui-ci soit directement versé à l'association, ou par reversement de la part de la Ville de Paris ou de l'État¹. La moitié restante est constituée par différentes sources de financements : 21,5% du budget global provient de la Ville de Paris, 13,4% est issu de l'État par le biais de la DRIETS, et le reste est composée de diverses sources pour divers dispositifs². De ce budget et la multiplicité des financeurs découlent différentes missions principales de l'EPEC. Outre l'activité du PLIE³, deux autres pôles constituent les missions principales de l'association : un pôle dédié aux « dispositifs et actions d'accès à l'emploi » et un pôle intitulé « mutations économiques » chargé de l'animation d'une plateforme à destination des TPE/PME pour la gestion de leurs ressources humaines⁴ et d'une plateforme dédiée au secteur spécifique des Services à la personne (SAP). Au sein du pôle des dispositifs et actions d'accès à l'emploi se trouvent les clauses sociales dont je propose une analyse ici en termes de rapprochements entre secteur économique marchand et insertion par l'intermédiation de la collectivité.

Les clauses sociales sont un dispositif intéressant à analyser, dans lequel les services de l'EPEC sont particulièrement mobilisés autour de l'accompagnement au service des entreprises. C'est l'article 13 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire de 2014⁵ qui introduit l'obligation d'adoption et de publication d'un Schéma de promotion des achats publics socialement responsables (Spaser) pour les acheteurs publics réalisant des achats de plus de 100 millions d'euros hors taxes⁶. Les Spaser de la Ville de Paris ont été adoptés pour les périodes de 2016 à 2020 puis de 2022 à 2026 ; la commande publique s'élève à 1,6 milliards d'euros par an pour la Ville de Paris, elle est présentée dans le schéma comme un « levier de sortie de crise »⁷. C'est ce que décrit aussi le responsable opérationnel de l'EPEC :

¹ Données issues du rapport d'activité 2023 de l'EPEC.

² Parmi lesquels : des aides aux postes, des prestations de service, des financements sur projets tels que le plan d'investissement dans les compétences (PIC).

³ Accompagnement interne et financement de structures pour accompagner des publics éloignés de l'emploi. Il s'agit d'accompagnements qualifiés de « renforcés » car ils s'ajoutent et supplantent les accompagnements de droit commun, du RSA ou du chômage par exemple. Ils nécessitent l'accord tacite de la personne accompagnée.

⁴ Le responsable du pôle actions et dispositifs d'accès à l'emploi qualifie ainsi ce pôle : « accompagnement des entreprises ».

⁵ Loi n°2014-856 relative à l'ESS.

⁶ En France, 160 collectivités sont ainsi concernées par l'adoption d'un SPASER, pourtant en 2020 seules 21% d'entre elles en avaient effectivement adopté un.

⁷ Spaser de la Ville de Paris, 2022-2026.

« La commande publique de la Ville doit être autour de 2 milliards d'euros par an aujourd'hui. [...] Donc c'est ce Spaser qui définit les objectifs en termes de nombre de marchés qui intègrent des clauses et qui intègrent aussi les objectifs en termes de diversité de clauses sociales d'insertion, à la fois pour promouvoir l'accès à l'emploi public, qui en sont éloignés, mais aussi pour promouvoir l'accès au marché public, les structures de l'insertion par l'activité économique. Donc ça, c'est cadré. Aujourd'hui, nous, on est le bras armé, si vous voulez, de la Ville de Paris sur ces sujets-là comme sur d'autres, d'ailleurs, en termes d'insertion et d'emploi, pour faire en sorte que les objectifs du Spaser soient atteints. Après, l'activité du pôle clauses que porte l'EPEC, qui est le pôle territorial, pour le coup, l'accompagnement de la Ville de Paris et de la commande publique de la Ville, pour nous, ça représente 40% de l'activité annuelle. »¹

Les obligations que fait peser la loi sur l'ESS de 2014² sur les collectivités de taille importante concernent donc la réalisation d'achats socialement et écologiquement responsables. Celles doivent alors se doter d'organisations, de services, ou de missions qui leur permettent de concrétiser ces objectifs. L'opportunité constituée par ces marchés primordiaux pour les grandes entreprises les enjoint donc à respecter elles aussi ces obligations lorsqu'elles sont directement titulaires des marchés mais qu'elles ne peuvent réaliser l'entièreté des obligations sociales et environnementales. C'est donc là-dessus que l'EPEC intervient en mettant soit directement en lien l'entreprise avec des demandeur·euses d'emploi, soit en permettant la sous-traitance avec des Structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC explique en ces termes l'intermédiation faite par son service entre le secteur marchand et les publics catégorisables dans l'insertion³ :

« Mais l'idée, c'est bien ça. C'est d'utiliser ces marchés publics comme étant un levier pour construire de l'emploi au sein des entreprises titulaires de ces marchés. Et nous, notre fonction, c'est de nous occuper de tout. C'est d'inscrire les clauses dans les marchés. C'est d'accompagner les entreprises pour qu'elles respectent les clauses qu'on a rédigées. C'est de leur présenter des publics pour qu'elles les recrutent. Et si le recrutement est conditionné par la formation, c'est nous également qui mettons en place les différents dispositifs de formation, [...] toutes les mesures d'accompagnement à l'emploi qui sont mises à notre disposition. C'est de l'ingénierie, en fait, le rôle de l'EPEC. »⁴

¹ Entretien avec le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC, le 30 mai 2022. De formation ingénieur du son, ce cadre s'est reconverti dans le milieu des années 1990 dans le secteur de l'emploi et de la formation en prenant d'abord un poste de chargé de mission IAE à l'ANPE, puis en occupant un poste à l'AFPA, au sein de laquelle il a développé la formation de CIP. Il a été ensuite directeur adjoint de la Maison de l'emploi de la Ville de Paris avant de poursuivre au sein de l'EPEC.

² Loi n°2014-856 relative à l'ESS.

³ Des critères peuvent être définis selon les marchés et les dispositifs pour prioriser certains publics : demandeur·euses d'emploi de longue durée, publics issus des QPV, jeunes de moins de 25 ans, etc.

⁴ Entretien avec le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC, le 30 mai 2022.

Cette activité concerne 40% du total des activités de l'EPEC, ce qui représente donc une activité importante de l'association. Rapportés au budget global de 8 millions d'euros, la gestion des marchés publics concerne donc un peu plus de 3 millions d'euros. L'activité permet en outre de salarier 20 personnes au sein de l'EPEC, qui sont soit « chargées de projets clauses sociales et relations entreprises » soit « chargées du contrôle d'exécution »¹. Car une fois les marchés publics de la Ville de Paris attribués, l'EPEC a pour responsabilité de vérifier, tout au long de la durée d'exercice du marché, que les clauses sociales sont effectivement respectées par les entreprises attributaires.

En affinant un peu les réalisations chiffrées en termes de clauses sociales par l'EPEC, on peut lire dans son rapport d'activité qu'elle a permis d'effectuer 1,7 millions d'heures d'insertion pour 2883 bénéficiaires. Un quart de ces heures ont été réalisées par des SIAE. Le directeur opérationnel de l'EPEC rencontré avance, par ailleurs, que ces résultats positionnent le pôle clauses sociales à la première place du podium français, et ce, « *de loin* »². Cela s'explique par le volume important d'achats réalisés par la Ville de Paris d'une part et par le fait que l'EPEC gère aussi les achats socialement responsables d'une partie des marchés publics pour le compte de l'État.

Mais au-delà des clauses d'insertion contenues dans les marchés publics pour lesquelles les agent·es de l'EPEC permettent une intermédiation entre l'insertion et le secteur marchand, l'association agit aussi sur des marchés uniquement privés. Cela consiste en une mission similaire pour le seul compte des entreprises privées qui souhaiteraient, par exemple, valoriser des démarches de recrutement d'insertion en Responsabilité sociale et environnementale (RSE). Aucun élément ne permet de quantifier l'ampleur de l'accompagnement des entreprises privées entre elles. Au total, le rapport d'activité fait état de 1976 marchés publics et privés accompagnés au cours de l'année 2022³, ce qui représente 966 entreprises titulaires de ces mêmes marchés.

Ce rôle de mise en lien, par la prestation, des entreprises et des publics en insertion par les collectivités est aussi réalisé par la Métropole de Lyon, mais dans une ampleur moins forte. Cela est notamment lié aux dynamiques concurrentielles qu'il peut y avoir entre les communes et la Métropole pour la gestion des clauses d'insertion sur les marchés publics d'une part, et du fait que la MMIE n'a pas la charge de marchés avec clauses sociales de l'État comme c'est le

¹ Rapport d'activité 2023 de l'EPEC.

² Entretien avec le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC, le 30 mai 2022.

³ Volume en augmentation importante entre 2022 et 2023 (10,5%). Au moment de ma rencontre en mai 2022 avec le responsable, l'EPEC gérait 1300 marchés environ.

cas à Paris¹. À titre de comparaison, on peut lire dans le rapport d'activité 2022 de la MMIE qu'elle a permis la réalisation d'1,32 millions d'heures d'insertion pour 81 maîtres d'ouvrages différents, parmi lesquelles les plus importants ne sont autres que la Métropole elle-même, les Offices publics de l'habitat (OPH) et les communes. L'aspect sur lequel la gestion des clauses d'insertion est différente entre Lyon et Paris est le type d'embauches : quand à Paris seulement 26% du total des heures d'insertion était réalisé par des SIAE, ce sont près de 68% des heures réalisées dans la métropole lyonnaise qui le sont par des SIAE². Les 32% restants d'heures d'insertion sont réalisés par des structures proches de l'IAE mais pas strictement rattachés : des régies de quartier, des Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), ou des entreprises adaptées type Établissement et service d'accompagnement par le travail (ESAT). Le rapport d'activité précise en outre que 38% de ces personnes bénéficiaires des clauses d'insertion sont des allocataires du RSA, un contingent légèrement plus faible que celui des demandeur·ses d'emploi de longue durée qui constituent 45% des bénéficiaires des clauses.

Le suivi des clauses d'insertion par la MMIE est assuré notamment par les binômes sur les territoires de Chargé·e de liaison entreprise emploi (CLEE) et de Coordonateur·rice emploi insertion (CEI). Les premier·ères sont en lien direct avec les employeurs du territoire pour prospecter, créer des partenariats et les maintenir. Les second·es sont complémentaires aux premier·ères : ils et elles ont la charge de faire le lien avec les partenaires de l'insertion – les associations et antennes territoriales de la Métropole qui accompagnent les publics allocataires du RSA – pour faire le lien avec les entreprises, et donc avec le CLEE du territoire. La division des tâches est donc assez claire pour les CEI rencontrés·es³ : les un·es sont en lien avec les entreprises, les autres sont en lien avec les organisations pourvoyeuses de publics. Le binôme ainsi fondé devrait permettre théoriquement de réaliser les opérations de « *matching* » voulues par la collectivité dans son PMIE – sa programmation quinquennale. En plus de ces binômes sur les territoires, un service entier de la MMIE est dédié au suivi des clauses sociales d'un point de vue plus global. Ce service est composé de six « facilitateur·rices » et de six « chargé·e de relation entreprises »⁴.

¹ Je ne peux fournir d'explication précise et de preuve irréfutable à ce constat. Une piste d'explication se situe probablement dans la proximité des institutions dans les frontières de la ville-capitale.

² Précisément, ce sont 834 heures réalisées par des entreprises d'intérim d'insertion et 1556 heures par les trois autres formes de SIAE (chantiers d'insertion, association intermédiaire, entreprises d'insertion).

³ Comme je l'explique en introduction, aucun·e CLEE n'a répondu à mes demandes d'entretien. Les CEI que j'ai pu rencontrer sont par ailleurs assez critiques de l'institution métropolitaine car ils et elles sont salarié·es à 50% par la commune sur laquelle ils exercent leur métier. Je reviens sur ces négociations et divisions institutionnelles dans les pages suivantes.

⁴ De manière un peu différente d'un·e chargé·e de relation entreprises (CRE) du secteur privé classique qui aurait en charge les relations avec d'autres entreprises dans l'optique de recrutements, les CRE de la MMIE servent à assurer le suivi des clauses sociales réalisées par les entreprises attributaires des marchés publics et notamment de

Si l'ampleur des clauses d'insertion est un peu moins importante sur la Métropole de Lyon que sur la seule Ville de Paris, elle témoigne tout de même de l'engagement des collectivités sur ce sujet. C'est d'ailleurs aussi par le biais des achats socialement responsables que les deux principales collectivités – Ville de Lyon et Métropole – permettent la réalisation des heures. Le Spaser adopté par l'échelon municipal en septembre 2021 pour couvrir la durée du mandat de l'alliance entre les écologistes et la gauche à Lyon, est estimé à 1 milliard d'euros environ pour la période. Le bilan intermédiaire de ce schéma publié en septembre 2023 fait état de la réalisation de près de 95 000 heures d'insertion en 2022, avec un objectif d'atteindre d'ici la fin du mandat le montant de 150 000 heures annuelles. Le Schéma de promotion des achats responsables (SPAR)¹ métropolitain adopté pour le mandat s'étendant sur la même période que celle de la ville valorise aussi principalement la dimension « inclusion et justice sociale »² par la réalisation d'heures d'insertion et le soutien au secteur de l'IAE. Le bilan pour l'année 2022 décompte la réalisation de 570 000 heures d'insertion pour l'ensemble des marchés publics et concessions de la collectivité³. Échelon municipal et métropolitain sont particulièrement attentifs à la réalisation de la dimension sociale de la commande publique et cela se concrétise principalement par les clauses sociales que gère ensuite le « *bras armé* »⁴ de la Métropole : la MMIE.

Sur le rapport d'activité 2022 du GIP, on peut lire un portrait d'une femme en parcours d'insertion pour qui les clauses sociales ont permis de décrocher un emploi qualifié :

« Zaynab a 33 ans et habite dans le Quartier Prioritaire Bel Air à Saint-Priest. Diplômée d'un Bac+5, elle bénéficie du RSA et est en recherche d'emploi depuis plus d'un an avant d'être orientée vers le dispositif clause par l'IFRA. Sa candidature est reçue par le chargé de missions RH du service clause sociale de la MML'e, qui fait le lien avec l'entreprise d'ingénierie ARTELIA GROUP. Elle est embauchée en CDD de plus de 6 mois sur un poste d'assistante d'ingénieur. Elle intervient sur le marché de maîtrise d'œuvre du projet « Coeur Presqu'Île » de la Métropole de Lyon, ainsi que sur le marché de maîtrise d'œuvre du Tramway T9 du SYTRAL. Zaynab poursuit actuellement son contrat au sein d'ARTELIA et gagne en

la sous-traitance réalisée avec les SIAE du territoire. Les facilitateur·rices clauses sociales sont plutôt en lien avec les maîtres d'ouvrage afin de la sensibiliser aux clauses, de les mobiliser pour l'insertion, et de suivre leurs réalisations en faveur de l'insertion.

¹ SPAR ou Spaser, les acronymes ne sont pas exactement les mêmes mais désignent des outils régis par le même texte de loi précédemment cité. Le sigle choisi peut traduire des volontés et orientations politiques légèrement différentes, le Spaser incluant explicitement le « s » et le « e » pour « socialement et écologiquement responsables », quand le SPAR peut tendre vers une approche plus globale des achats responsables, à la fois socialement, écologiquement mais aussi économiquement.

² SPAR de la Métropole de Lyon, adopté en septembre 2023.

³ Extrait du registre des actes et délibérations du conseil de la Métropole de Lyon, conseil de la Métropole du 25 septembre 2023, Délibération n°2023-1837, Métropole de Lyon.

⁴ Entretien avec le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC, le 30 mai 2022.

expérience professionnelle sur un poste qualifié dans son domaine d'études. C'est un exemple de parcours qualitatif existant dans les opérations de prestations intellectuelles grâce à la diversification des segments d'achats et des métiers proposés dans le cadre de la clause sociale. »¹

Au-delà du constat qu'au cours de mon enquête, aucun·e référent·e de parcours RSA ne m'a citée le dispositif des clauses d'insertion comme un des outils à leur disposition pour accompagner les allocataires vers l'emploi, cet exemple est assez illustratif du type de sorties vers lesquelles se destinent les allocataires qui entreraient dans les clauses d'insertion. En l'occurrence, Zaynab est déjà diplômée, elle bénéficie certes du RSA, mais elle entre dans la catégorie des publics les plus proches de l'emploi – donc les plus autonomes – pour lesquels l'employabilité est non seulement envisageable, mais surtout pour lesquels ces sorties par l'emploi qualifié sont possibles avec des contrats précaires (CDD) mais qui permettent de valoriser des sorties positives. Ce portrait ne détaille pas, par ailleurs, les conditions dans lesquelles, à la suite de ce contrat précaire, Zaynab pourra sortir effectivement de l'aide sociale ou du chômage par l'acquisition d'un emploi en Contrat à durée indéterminée (CDI).

Le « levier » de la commande publique est donc rendu possible par des salarié·es dont les missions quotidiennes sont effectivement le suivi de la réalisation des clauses sociales, et donc des heures d'insertion par les entreprises attributaires des marchés publics. En cela, le rôle d'intermédiaire des collectivités est donc déterminant pour rapprocher les candidat·es potentiel·les, qui doivent remplir des critères prédéfinis, des recruteurs. Par l'intermédiation entre l'offre et la demande, les collectivités sont ainsi dans un rôle de mise en lien pour leur propre compte car ce sont elles qui, *in fine*, doivent répondre à des obligations de justice sociale et environnementale dans leur commande publique. Cela se rapproche alors de la figure d'un « État employeur en dernier ressort »², mais dans lequel l'État organise une concurrence par sa commande publique et se repose ainsi sur les acteurs privés pour la réalisation de l'emploi de dernier recours. On peut donc postuler que le positionnement de ces collectivités en direction de l'organisation d'un marché autour des clauses sociales se rapproche ainsi d'une régulation politique par un dispositif marchand.

¹ Rapport d'activité 2022 de la MMIE.

² Marc LAVOIE, « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne », *Revue Française de Socio-Économie*, 2009, vol. 3, n° 1, p. 55-75.

1.1.2 Mobiliser et engager durablement les entreprises

Le second outil mis en place par les collectivités territoriales à destination du secteur économique marchand est encore plus direct¹ que les clauses sociales dont la technicité exige des recrutements spécifiques et des compétences particulières. Il s'agit de partenariats avec des entreprises « engagées » pour l'insertion – ou plutôt qu'on fait engager pour –, leur permettant par ailleurs de valoriser de la RSE, et pour lesquelles différent·es agent·es des collectivités sont missionné·es pour tisser ces partenariats et assurer l'engagement des entreprises. Pour autant, dans la lignée des clauses sociales, ces partenariats traduisent les mêmes dynamiques des collectivités à l'assaut du secteur économique marchand, au moyen notamment du développement d'outils divers et de recrutements importants.

À Paris, ces missions ont été conservées par la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), plus précisément par le bureau des partenariats entreprises. Il est constitué d'une quinzaine de personnes qui ont la charge de la prospection et du suivi de ces partenariats avec les entreprises, mais aussi de la mise en place d'actions de recrutements pour les partenaires économiques (quatre agent·es sur quinze). Ce volet de l'activité de la DAE est donc très en lien avec les acteur·rices de la Dases mais, de manière similaire au territoire lyonnais, ce n'est pas instinctivement que les différent·es acteur·rices parisien·nes que j'ai rencontré·es lors de la première vague d'entretiens me disaient que cette direction était primordiale dans le pilotage. J'ai d'ailleurs rencontré assez tardivement les agent·es de la DAE, principalement à la suite de la présentation de mes travaux de thèse à une réunion des directeur·rices d'EPI en janvier 2023. Une autre doctorante, en CIFRE à la Ville de Paris, et en psychologie, avait été conviée pour dresser le bilan de deux actions mises en place par le bureau voisin du bureau des partenariats : le bureau du développement local et de l'emploi². C'est par ce biais que j'ai pu réaliser trois entretiens avec des agentes de la DAE : la responsable de la mission grands comptes, la doctorante en CIFRE et l'équipe dédiée à la gestion des SIAE parisiennes et du dispositif Premières Heures, une action permettant l'embauche de personnes connaissant ou ayant connu des situations de rue mais qui ne rentreraient pas dans les critères de l'IAE.

¹ Les clauses sociales visent à rapprocher les publics de l'insertion avec les besoins des entreprises par ou *via* la commande publique. Ce second outil présenté ici est qualifié de plus direct dans la mesure où il correspond à la mise en place de partenariats avec des entreprises visant l'embauche de demandeur·euses d'emploi.

² Les deux dispositifs concernent d'une part l'accompagnement d'entrepreneur·euses non nécessairement allocataires du RSA mais qui auraient rencontré des difficultés à la suite de la crise sanitaire, et un dispositif plus classique d'aides à la recherche d'emploi pour les « publics éloignés » permettant de « construire son projet et préparer son retour à l'emploi ».

C'est depuis 2017 que la Ville de Paris s'est engagée dans ces démarches de signature de pactes avec les entreprises du territoire afin de favoriser l'emploi des candidat·es repéré·es potentiellement par les services de la Ville, c'est-à-dire des personnes en recherche d'emploi, allocataires du RSA notamment ou demandeur·euses d'emploi de longue durée, jeunes de moins de 25 ans ou personne en reconversion professionnelle¹. Ces pactes sont engageants pour les entreprises, mais on peut supposer que les moyens internes à la Ville de Paris pour vérifier les engagements de chacune des organisations signataires de pactes sont insuffisants. Seuls des comités techniques et de pilotage, prévus une fois par an pour l'ensemble des signataires des pactes, sont envisagés afin d'en réaliser l'évaluation. À défaut de la réalisation de leurs obligations et dans un cadre de contrôle peu contraignant, les entreprises peuvent simplement ne pas renouveler les opérations de partenariats avec la collectivité. La responsable des partenariats avec les grands comptes de la DAE présente en ces termes son activité et celle de sa mission :

« Cette mission grand compte, donc, elle a notamment pour objectif de tisser des partenariats avec des entreprises pour favoriser le retour à l'emploi. Ce que j'ai oublié de vous dire [...] c'est que, évidemment, vous savez que l'emploi n'est pas une compétence d'une ville, d'une collectivité territoriale. Mais la Ville de Paris, depuis de nombreuses années, a souhaité agir sur ce volet emploi puisqu'il y a aussi un nombre important à la fois de publics prioritaires et notamment bénéficiaires du RSA. Donc, comme à Paris, la ville était ville et département, et le Département était en charge des bénéficiaires du RSA, depuis très longtemps, historiquement, dans les années, je ne sais pas, fin 90, par-là, ils ont décidé, c'est comme ça que la direction a été créée pour agir sur l'emploi et vu le nombre d'entreprises implantées aussi à Paris. Voilà. Donc c'est aussi pour cette raison, à la fois pour le public, mais aussi de par la situation économique de la ville qui bénéficiait de nombreux emplois avec des implantations d'entreprises importantes. Voilà. [...] Et donc, notre bureau, il a pour mission de se rapprocher des entreprises pour favoriser à la fois le retour à l'emploi des Parisiens et aussi répondre aux besoins de recrutement des entreprises. »²

La Ville de Paris porte donc une politique volontariste à destination des entreprises en essayant de tisser des liens de partenariats, mais surtout en essayant d'en assurer un suivi. Une des problématiques évoquées régulièrement par les agent·es œuvrant autour des partenariats avec les entreprises est en effet le manque de pérennisation de ceux-ci par les entreprises et le non-respect d'engagements minimums requis. C'est ainsi que les pactes signés par la Ville de

¹ URL : <https://www.paris.fr/pages/3-nouveaux-pactes-parisiens-pour-l-emploi-25752> [consulté le 20 août 2024].

² Entretien avec la responsable des partenariats grands comptes de la DAE, le 24 mars 2023.

Paris, l'entreprise et les différents partenaires¹ détaillent sur une page entière les engagements concrets des entreprises en faveur de l'emploi et de l'insertion des publics parisiens :



Le Groupe Casino s'engage à :

- A. Assurer le suivi des candidats orientés par la ville et ses associations partenaires (informer les candidats en cas de refus, informer des recrutements opérés ou d'une éventuelle intégration dans un vivier).
 - B. Contribuer à l'information sur les métiers, et ainsi permettre aux demandeurs d'emploi parisiens de mieux connaître l'étendue des secteurs et métiers dans lesquels existent des opportunités de recrutement. Ceci pourra prendre la forme, par exemple, d'informations métiers et/ou de visites d'entreprises, etc. Ces actions pourront s'adresser principalement à des jeunes ou des personnes en reconversion professionnelle.
 - C. Accorder une attention particulière aux candidatures émanant du territoire en :
 - a. Communiquant, le plus en amont possible, ses besoins et critères de recrutement à la Ville de Paris ;
 - b. Participant à des opérations de pré-recrutement organisées avec les services ou partenaires de la Ville de Paris,
 - c. Contribuant à la mise en place de formations préalables au recrutement, avec l'appui des acteurs de l'emploi ; voire en accueillant des stagiaires du programme de formations financé par le Conseil Départemental de Paris ;
 - D. Participer à des sessions de pré-recrutement dédiées au public ayant suivi un parcours dans une SIAE parisienne sur les métiers qui l'intéressent, notamment le Groupe Casino.
 - E. Accueillir des salariés en insertion pour des Périodes de Mise En Situation en Milieu Professionnel (PMSMP)
 - F. Participer à des forums de recrutement : la Ville de Paris, en partenariat avec Carrefour pour l'Emploi, organise des forums d'envergure parisienne, voire métropolitaine, qui à ce jour prennent les formats suivants :
 - a. Paris pour l'Emploi : le plus important forum généraliste, début octobre ;
 - b. Paris, métropole pour l'Emploi des jeunes : forum dédié aux jeunes de tous niveaux de 18 à 30 ans, organisé au 1^{er} trimestre de l'année en cours ;
 - c. Paris Pour l'Emploi, Nouveaux Défis : Forum ciblé pour les demandeurs d'emploi en reconversion professionnelle, organisé en avril ;
 - d. Ainsi que d'autres forums emploi locaux organisés par les mairies d'arrondissement.
- Ces derniers peuvent amener à évoluer selon les attentes et le contexte du secteur de l'emploi.
- G. Intégrer l'opération « 1000 parrains pour 1000 emplois », la Ville de Paris animant un réseau d'associations et institutions partenaires de l'emploi, à même d'identifier les publics bénéficiaires, en proposant des actions de parrainage ponctuels ou de moyenne durée.
 - H. Adhérer au Club des Entreprises Engagées pour l'Emploi à Paris.
 - I. Participer à la programmation de la Maison de la Jeunesse, dénommée QJ (Quartier Jeunes) en participant à des actions permettant aux jeunes de pouvoir connaître les milieux professionnels de l'entreprise, les débouchés professionnels du Groupe Casino.

Soucieuse de la problématique relative à la lutte contre les discriminations et à la diversité dans les recrutements, le Groupe Casino s'engage, dans le cadre du Pacte emploi, comme elle le fait au quotidien dans ses différents recrutements à sensibiliser ses encadrants aux questions liés aux convictions religieuses, à l'orientation sexuelle, au RQTH...

En complément de ses engagements en matière d'emploi, le Groupe Casino s'engage pour renforcer le lien avec cette dernière et les écoles, universités et centres de formation. Pour cela, le Groupe Casino s'engage :

- a. Accueillir des jeunes issus d'écoles Parisiennes en contrats d'alternance
- b. Participer aux forums emploi des écoles Parisiennes
- c. Accueil de stagiaires (stage découverte, Stage de l'enseignement secondaire ou supérieur)
- d. Accueillir des actions pédagogiques portées par des écoles Parisiennes

7

Figure n°12 – Engagements du groupe Casino dans le cadre de son pacte avec la Ville de Paris. Source : DAE, Ville de Paris.

¹ Pôle emploi Paris, l'EPEC, la mission locale de Paris, Cap Emploi 75, l'école de la deuxième chance.

Ces engagements divers, en l'occurrence du groupe Casino, concernent des actions concrètes que le groupe est censé pouvoir mettre en œuvre rapidement, sous réserve que la collectivité lui adresse des personnes. On peut lire par exemple que Casino s'engage à organiser des sessions d'informations pour les demandeur·euses d'emploi, à participer à des actions menées par la Ville de Paris pour du pré-recrutement, des forums emploi ou encore autour de la formation, ou enfin à accueillir des stagiaires issu·es de diverses écoles parisiennes, en alternance, en stage de découverte du secondaire par exemple. D'autres engagements semblent davantage destinés à l'animation par la ville d'un réseau de partenaires et peuvent être moins facilement réalisables par le groupe : l'intégration au Club des entreprises engagées pour l'emploi à Paris, encore l'opération 1000 parrains pour 1000 emplois.

Le déploiement – de la prospection au suivi – de ces pactes par la Ville de Paris illustre donc bien les modalités par lesquelles la collectivité se lance, tout en faisant s'engager les entreprises, dans une dynamique partenariale forte avec les grands comptes du territoire. Considérés comme gagnants-gagnants, ces liens quasiment contractuels avec les entreprises positionnent la collectivité en véritable intermédiaire entre « ses » publics, les allocataires du RSA mais pas seulement, et les recruteur·euses. Elle organise par-là un marché de l'emploi local permettant de « valoriser » – au sens de redonner de la valeur – potentiellement les personnes qui seraient éloignées du marché de l'emploi et que la collectivité peine à insérer durablement. La norme marchande qui s'impose alors est bien le fruit d'une construction sociale, d'une conception politique prônant un rapprochement censé être fructueux avec les entreprises directement, au détriment d'acteur·rices aux interventions plus anciennes mais dont les accompagnements ne permettent pas une activation¹ des personnes.

À Lyon aussi cette logique marchande par l'intermédiation de la collectivité se retrouve dans les missions même du GIP, alors qu'effectivement, à Paris, cette mission est réalisée par une direction interne aux services. Il s'agissait précisément d'un enjeu fort de la création de la MMIE en 2019 puisque, à la suite de la création de la Métropole et l'affirmation d'un plan volontariste en matière d'emploi et d'insertion, les élu·es de centre gauche ont pu confier des moyens importants à l'entité pour réaliser les objectifs du PMIE, et prouver ainsi la désirabilité d'un tel rapprochement entre Département et communauté urbaine, compétences sociales et compétences économiques.

¹ Mathieu BERAUD et Anne EYDOUX, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. Les inflexions du régime français d'activation », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, n° 3, p. 9-21.

Au sein de la MMIE c'est donc une équipe de douze CLEE, un par sous-territoire métropolitain, qui ont la charge de l'animation d'un réseau de 1000 entreprises du territoire engagées pour l'insertion et l'emploi, appelé « la Charte des 1000 ». Durant les trois premières années d'existence de la MMIE, les missions de ces chargés de liaison étaient principalement de rendre possible l'engagement métropolitain en faveur des entreprises et donc de trouver ces 1000 partenaires du territoire qui s'investiraient concrètement pour l'insertion des publics éloignés de l'emploi. Si je n'ai pas pu rencontrer un CLEE de la MMIE, j'ai tout de même suivi tout au long de l'enquête de terrain depuis 2019 la mise en place du réseau de la Charte des 1000 : celle-ci faisait l'objet d'une communication politique sur les réseaux sociaux du GIP assez importante, l'enjeu étant de pouvoir afficher le travail des agent·es métropolitain·es et la RSE. Chaque nouveau partenariat officialisé (ou presque) était donc mis en avant sur le compte LinkedIn de la MMIE, avec des photos mises en scène de la signature et une comptabilisation formelle du nombre d'entreprises restant à faire signer. Pourtant, une fois l'objectif atteint et la crise sanitaire dépassée à la fin de l'année 2021, début 2022, le nouvel exécutif métropolitain élu en juin 2020 propose de penser différemment l'outil partenarial. Il s'agit d'aller au-delà d'un simple affichage quantitatif pour évoluer sur des engagements concrets d'entreprise, et surtout leur soumission à des quasi-obligations annuelles pour faire partie de la Charte. Comme l'explique un CEI d'un territoire de l'Est lyonnais, salarié à 50% par la commune et à 50% par la MMIE, le rôle des CLEE a donc été modifié par la suite pour correspondre davantage à cet objectif d'animation de réseau local d'entreprises engagées :

« Les postes de CLEE sont en train d'être réétudiés et pour cause, je vous le dis de vous à moi c'est mon avis, les premières années c'était un poste pour faire de la promotion de l'ESS et de la marque MMIE et de la Charte, chose que tout le monde peut comprendre, il y a un nouveau GIP fallait le faire connaître et faire connaître l'univers aux entreprises. Simplement à mon sens, et le nouvel exécutif vert, et c'est un des premiers postes qu'ils veulent réorienter et je les comprends, s'est dit "ça y est cette phase-là elle est finie", quoi. Aujourd'hui les entreprises, moi je suis un ancien chargé de relation entreprise par ailleurs, donc je connais bien le monde éco, ça y est c'est fini, la MMIE est identifiée, les chartes des 1000 ont été signées, les CLEE ont été voir chacune des boîtes pour leur dire on a des bénéficiaires du RSA. [...] Bien sûr qu'il faut que chaque CLEE ait une entrée locale, c'est pas pareil de travailler à St Priest qu'à Coteaux du Rhône, mais il faut quand même un socle commun sinon on n'y comprend rien, donc ça c'est postes qui sont perçus assez médiocrement par le monde économique et par les élus et puis au niveau local parce que pendant des années ça a été ça et qu'ils ont du mal à enclencher la deuxième sur quelque chose de beaucoup plus pragmatique et fonctionnel. »¹

¹ Entretien avec un coordinateur emploi insertion, le 20 octobre 2021.

Aux termes des trois premières années d'activités de la MMIE, les missions des CLEE à destination des entreprises ont été revues de sorte à faire vivre les partenariats tissés plutôt qu'à faire signer les entreprises dans leurs démarches en faveur de l'insertion et l'emploi. Un des points soulevés par le nouvel exécutif métropolitain dans la rédaction du PMIE à partir de juin 2020 a été notamment les résultats effectivement autorisés par cette charte : les entreprises signataires permettaient-elles réellement de salarier des personnes en insertion, éloigné·es du monde de l'emploi, et si oui, combien ? Les agent·es de la MMIE rencontré·es évoquent souvent, une fois l'enregistrement terminé, le manque non seulement d'indicateurs pour évaluer l'impact de cette Charte avant son évolution mais aussi le manque de résultats. Selon elles et eux, les entreprises n'étaient que signataires et ne rentraient en effet pas dans leurs obligations d'accueil de personnes éloignées de l'emploi.

En effet, comme les pactes parisiens avec les grands comptes, cet outil de la Charte des 1000 suscite nécessairement un suivi de la part des douze CLEE : qu'une entreprise soit signataire et s'engage en faveur de l'insertion est une chose, qu'elle joue ensuite le jeu de l'accueil de candidat·es en stage ou immersions en entreprise, ou de la communication d'offres d'emploi en est une autre. Le niveau de contraintes de ces partenariats est en réalité très faible, l'engagement moral des entreprises est plutôt au cœur de ses liens avec les collectivités. Cette dernière considère que, si l'entreprise s'engage, c'est qu'elle y trouve aussi un intérêt pour recruter des personnes tout étant accompagnée dans ce recrutement. Mais *a minima*, la mobilisation des entreprises n'est pas contraignante. Le coordinateur des CEI de la MMIE évoque ainsi leurs engagements :

« En fait, les entreprises, alors la Charte des 1000 il y a différentes entrées, on leur demande pas toutes de proposer des offres d'emploi ni d'être présentes tout le temps, on leur demande effectivement de mettre en place des actions. Donc il y en a qui s'engagent et qui s'engagent vraiment, sur lesquelles on peut vraiment compter, il y en a d'autres qui ont signé sans trop savoir où elles allaient mais finalement, vu le contexte c'était quand même très compliqué car plus beaucoup de disponibilités ni de moyens donc elles ont plus forcément beaucoup d'offres d'emploi. Donc ça a été un peu compliqué cette année. Et il y en a qui ont dit oui et pour lesquelles on a plus du tout de nouvelles, donc on a dû faire un nettoyage du fichier : l'objectif c'est pas d'en avoir 1000 et de faire que du chiffre mais d'en avoir et d'en sortir peut être 200 sur les 1000, pour en rentrer 200 nouvelles mais avec lesquelles on travaille. Donc c'est le boulot des CLEE d'être en lien avec ces entreprises et de, au minimum faire une action minimum

une fois par an avec elles, peut-être plus s'il y a besoin mais effectivement c'est jamais simple entre le directeur qui signe en disant 'ah c'est génial' et après sur le volet mise en œuvre ça suit pas en interne. »¹

Le poste de CLEE rend donc possible sur les territoires la création, dans un premier temps, puis l'animation dans un second, d'un *listing* d'entreprises engagées sur la Métropole de Lyon. L'un·e des CLEE explique à l'occasion d'une courte vidéo de présentation que ses missions consistent à « ouvrir le chakra de l'insertion des entreprises »². Pour autant, d'autres agent·es métropolitain·es rencontré·es peuvent avoir des représentations plus négatives de cet outil de la Charte des 1000, perçue justement comme trop théorique et déconnectée des enjeux réels des publics et des partenaires de l'insertion. D'une manière similaire aux pactes parisiens pour l'emploi, la difficulté semble résider pour les collectivités dans le fait de passer de la théorie à la pratique. Autrement dit, de faire en sorte que les entreprises diffusent réellement des offres d'emploi à leurs interlocuteurs au sein des collectivités, et qu'elles accueillent effectivement les personnes proposées par ces interlocuteurs au sein de leurs organisations, et ce sans discriminations de compétences, de genre ou de nationalité.

L'analyse de ces partenariats volontaristes entre les organisations du secteur économique marchand et les collectivités atteste du rôle primordial de ces dernières dans leur mise en œuvre, leur concrétisation, mais aussi leur contrôle sur les territoires concernés. En effet, l'arsenal de postes déployés à la MMIE à Lyon ou à la DAE de la Ville de Paris afin de gérer et de vérifier l'exécution des engagements des entreprises témoigne d'un volontarisme des échelons locaux en la matière. Cela les positionne ainsi en intermédiaires sur les marchés de l'emploi du territoire.

Cette sous-partie montre les dynamiques de démarchage entreprises par les collectivités à destination du secteur économique marchand. En qualité de rapprocheuses entre des supposées réserves de demandeur·euses d'emploi et d'entreprises pourvoyeuses d'emploi, les collectivités endossent donc des rôles d'intermédiation dans l'action publique puisqu'elles investissent en quelque sorte le secteur économique marchand de « relai de la régulation politique »³. Cela leur permet de réaliser un objectif clair : se décharger d'une partie des opérations de placement des demandeur·euses de longue durée sur le marché en promouvant

¹ Entretien avec le responsable du service animation territoriale de la MMIE, le 18 février 2021. Je n'ai pas enquêté dans les entreprises signataires de cette Charte, mais le constat d'une grande variabilité des engagements de ces dernières a été partagé par de nombreux·euses enquêté·es.

² Interview d'un·e CLEE sur le réseau social LinkedIn, 2021.

³ Caroline FRAU et Anne-France TAICLET, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, n° 4, p. 9-37.

ces régulations économiques comme souhaitables pour les publics. Ce repositionnement de leur rôle en intermédiaires du marché de l'emploi local crée une forme de rebureaucratisation de l'action publique par la nécessité de contrôle du placement opéré par les entreprises. Elles organisent ensuite une concurrence avec d'autres institutions sur les territoires qui leur permet de modifier les comportements et les rapports de force dans le secteur.

1.2 Des concurrences multi-niveaux : institutions, échelons, territoires

Une fois la dynamique partenariale avec le secteur économique marchand installée, il s'agit pour les collectivités territoriales d'organiser la concurrence entre les opérateurs traditionnels, la compétence de l'emploi étant initialement une compétence détenue par le service public de l'emploi. Ces nouvelles orientations politiques sont donc intervenues sur des compétences préalablement investies par d'autres échelons territoriaux, et ont pu créer, rejouer, ou renforcer des concurrences entre organisations. En effet, si les institutions sont davantage en concurrence pour les publics que pour l'obtention des crédits, elles sont surtout concurrentes pour se placer en intermédiaires auprès des entreprises. Cette régulation des offres d'emplois, ou de la demande de travail des entreprises par la concurrence entre les institutions participe d'une action publique à destination des demandeur·euses d'emploi plus segmentée. La régulation marchande construite par les collectivités territoriales dans l'action publique d'insertion vient créer une forme de captivité des demandeur·euses d'emploi dans les filières dans lesquelles ils et elles sont orienté·es.

C'est dans un premier temps vis-à-vis de Pôle emploi que l'insertion par l'emploi prônée par les collectivités a dû se positionner, en montrant qu'elle ne viendrait pas reproduire les mêmes missions (1.2.1). Dans le contexte métropolitain lyonnais, la concurrence qui se joue est à rattacher aux velléités de la coopération intercommunale, et touche les tensions entre la collectivité à statut particulier et les communes (1.2.2). Dans les deux cas, le renforcement des concurrences orchestrées par les échelons territoriaux cherche à orienter le secteur de l'insertion vers un fonctionnement marchand.

1.2.1 « Ne pas marcher sur les plates-bandes de Pôle emploi »¹ : l'équilibre instable entre collectivités territoriales et service public de l'emploi

Le rôle du service public de l'emploi est caractérisé par son intervention historique, particulièrement depuis la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, autour de deux missions : l'indemnisation et le placement des demandeur·euses d'emploi². C'est dans le cadre de cette seconde mission que le service public de l'emploi est en lien avec les entreprises du territoire pour leur procurer des candidat·es adapté·es à leurs offres, pour être plus attractif et « attirer des candidat·es »³ ou encore pour réaliser des démarches administratives et demandes d'aides diverses (formations, adaptation de l'activité à la suite de difficultés économiques ou déclarations sociales). Ce travail de placement, ou de mise en relation entre l'offre et la demande⁴, est donc un travail perpétuel de liens avec les entreprises pour mettre à jour leurs offres d'emploi et d'adaptation des profils des candidat·es potentiel·les pour que les appariements soient « de qualité »⁵. Dans le cadre de cette compétence, le service public de l'emploi est donc l'opérateur de droit commun concernant le placement des chômeur·euses.

Dans la perspective décrite précédemment, selon laquelle les collectivités territoriales déploient des moyens importants à destination du secteur économique marchand de sorte à rapprocher les offres d'emploi locales et les publics de l'insertion, une forte ressemblance avec les compétences du service public de l'emploi est assez rapidement perceptible. Le positionnement des collectivités territoriales, déployant nouvellement leurs équipes auprès des entrepreneur·euses locaux·ales, vis-à-vis de Pôle emploi est donc à la fois celui de partenaire, et à la fois celui de concurrent. Ce dernier rôle n'est toutefois ni assumé ni envisageable officiellement au vu des relations partenariales voire de dépendance forte qu'entretiennent les collectivités territoriales avec le service public de l'emploi. En effet, une partie plus ou moins importante des publics de l'insertion, au sens de allocataires du RSA, est accompagnée par

¹ L'expression « Pôle emploi » est utilisée dans ce chapitre car à la date de la réalisation de la plupart des entretiens de l'enquête de thèse, l'évolution vers le nouveau nom « France Travail » n'était pas un sujet. Lorsque les entretiens sont plus récents ou que le terrain évoque spécifiquement le nouveau qualificatif, je l'utilise (cf chapitre 2).

² Claire VIVES, Luc SIGALO SANTOS, Jean-Marie PILLON, Hadrien CLOUET et Vincent DUBOIS, *Chômeurs, vos papiers ! contrôler les chômeurs pour réduire le chômage ?*, Paris, Raisons d'agir éditions, 2023.

³ URL : <https://entreprise.francetravail.fr/accueil/homepage> [consulté le 22 août 2024].

⁴ Jean-Marie PILLON, « Le pointage et le placement ? Quand Pôle emploi échoue à régler ses contradictions au moyen de logiciels », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 2, p. 81-103.

⁵ Hadrien CLOUET et Jean-Marie PILLON, « Chapitre 7. Forcer le destin. Le travail d'appariement dans les services publics de l'emploi français et allemand », in *Comment ça matche*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 251-293.

l'opérateur public. Il s'agit des publics que les enquêtés issus des services départementaux chargés de l'orientation notamment définissent comme étant les plus « autonomes ».

Le taux d'inscription à Pôle emploi comme indice des rapports de force locaux

L'appréciation de l'autonomie des allocataires du RSA est elle-même assez ambiguë, tenant à des critères flous et territorialisés, selon la relation locale héritée entre le département et Pôle emploi. À ce titre, la comparaison entre la Métropole de Lyon et la Ville de Paris est heuristique pour comprendre les différentes configurations et rapports de force possibles. Comme exposé dans le premier chapitre, le choix d'internaliser, dès les années 1980, et confirmé à la suite de la décentralisation en 2003, un certain nombre d'accompagnements des allocataires du RMI est politiquement marqué par une mairie de Paris souhaitant se reposer le moins possible sur les services de l'État. Les mandats de Jacques Chirac entre 1977 et 1995 lui permettent d'affirmer ses ambitions présidentielles tout en se servant de ses compétences municipales pour se positionner régulièrement contre les gouvernements successifs. Les années socialistes dès 2001 avec l'élection de Bertrand Delanoë puis d'Anne Hidalgo en 2014 confirment le statut de Paris comme un pouvoir indépendant des services de l'État¹. C'est pour ces raisons historiques succinctement rappelées ici que les relations avec le service public de l'emploi sur le territoire de la capitale sont complexes, contrairement à la Métropole de Lyon où l'opérateur public est un partenaire important, en dépit de méfiances de principe d'élus locaux².

Cela se traduit par des taux relativement différents dans les deux collectivités de allocataires du RSA accompagné·es par Pôle emploi : à Paris ce ne sont que 24% des allocataires qui y sont accompagné·es alors que 49% des allocataires grand lyonnais sont confiés à Pôle emploi par la Métropole de Lyon³. De plus, l'enjeu de l'inscription à Pôle emploi est apprécié différemment dans les deux collectivités. À Paris, ce n'est pas un critère obligatoire pour les allocataires du minima social – ceux et celles qui y sont effectivement inscrit·es de leur

¹ Jeanne CHAUVEL, « La réforme du statut de paris de 2017 : entre banalisation et confirmation de sa singularité », *Revue française d'administration publique*, 2017, N° 162, n° 2, p. 295-306.

² Le cadre de la coopération intercommunale rend de fait, plus diverses les positions d'élus vis-à-vis de l'opérateur. L'uniformité d'apparence de la métropole ne doit pas masquer les positions potentiellement plus critiques de certain·es élu·es locaux·ales, surtout lorsque leurs communes abritent des Centres communaux d'action sociale (CCAS) dans lesquels se concentrent des publics avec des problématiques sociales qui sont tout autant des électeur·rices potentiel·les.

³ J'explique dans le chapitre 1 les modalités d'orientation adoptées par les collectivités de manière plus détaillée.

plein gré sont qualifié·es d'autonomes et sont accompagné·es par Pôle emploi. Le taux d'inscription des allocataires du RSA à Pôle emploi est de fait assez faible¹, comme l'explique la cheffe du service RSA de la Dases :

« Je pense que déjà on a un taux d'inscription à Pôle emploi qui est faible, mais y a des endroits où ça atteint 40% quand même, [...] parce qu'il y a une incitation à s'inscrire à tout prix mais nous en EPI on fait de l'accompagnement professionnel aussi, ceux qui sont orientés vers les conseillers d'insertion eux ils vont faire de l'insertion plutôt professionnelle [elle insiste], il peut y avoir des freins sociaux mais ils seront pas majeurs. Simplement ils sont pas inscrits à Pôle emploi, je vous donne un exemple, un artiste qui veut pas s'inscrire à Pôle emploi, on va le garder avec le conseiller insertion, on a des marchés aussi qui permettent aux professionnels de se former ou à l'usager d'aller voir, d'avoir accès à certains programmes donc du coup on va pas forcément l'envoyer à Pôle emploi. [...] En fait c'est juste que la frontière entre les différents types d'insertion elle est pas si claire que ça. »²

Si d'autres responsables territoriales me confirment ces logiques bureaucratiques permettant de ne pas travailler avec Pôle emploi dès lors que l'allocataire n'y est pas inscrit·e, la caractéristique de service public de l'institution permet aussi aux collectivités de se reposer sur elle lorsqu'elles sont limitées dans leurs propres ressources. C'est l'option que semble plutôt avoir prise la Métropole de Lyon, qui finance davantage de places d'accompagnements pour son tissu associatif³ mais qui confie presque une moitié de ses allocataires du RSA à Pôle emploi⁴. Elle fait par ailleurs de l'inscription un critère structurant, notamment avec l'utilisation d'un algorithme qui pré-orienté à Pôle emploi les allocataires du RSA dont l'inscription a pu être réalisée par le passé ou est en cours⁵. Ces personnes-là échappent donc aux processus bureaucratiques d'orientation par les services départementaux et « deviennent » des allocataires du RSA « Pôle emploi droit commun » (PEDC). Cela signifie qu'ils et elles entrent dans les contingents d'accompagnement des conseiller·ères Pôle emploi, à l'image des demandeur·euses d'emploi indemnisé·es au titre du chômage, tel que l'explique cette responsable sociale territoriale d'une Maison de la Métropole et des solidarités (MDMS) :

« En fait moi, je fais très peu d'orientation directe Pôle emploi, droit commun. Pour la bonne et simple raison que c'est une usine. Et ce qui est quand même assez, enfin, actuellement, il y a, la DIE oriente à peu près 20% de personnes directement vers PEDC. Et en fait, alors après, moi j'ai d'autres instances autour du logement, enfin, plein d'autres choses, quand je vois passer quelqu'un qui est bénéficiaire du

¹ Cette faiblesse est présumée car je n'ai pas obtenu le taux d'inscription exacte des allocataires parisien·es.

² Entretien avec la cheffe du service RSA de la Dases, le 3 septembre 2021.

³ Pour rappel, un·e allocataire du RSA sur trois du Grand Lyon est accompagné·e par une association, contre seulement un·e sur dix à peine dans la Ville de Paris.

⁴ 49% exactement en 2022, source interne à la Métropole de Lyon.

⁵ Voir figure n°20, chapitre 5.

RSA, on le vérifie, et on tombe sur des, des orientations PEDC comme ça, avec des gens qui ont des problématiques sociales, des catastrophes, et en fait, ils sont, voilà, peut-être qu'ils sont inscrits brièvement à Pôle emploi, mais, de toute façon, ils ne sont plus inscrits. [...] Il n'y a pas d'accompagnement au PEDC, donc ça, c'est un vrai, vrai, vrai souci. Donc, vraiment, j'évite l'orientation PEDC, sauf quand les gens sont déjà dans un accompagnement renforcé avec Pôle emploi. »¹

Les représentations particulièrement négatives des cadres intermédiaires sur l'accompagnement d'allocataires du RSA réalisé par Pôle emploi tient avant tout au manque de distinction entre les publics que le service public de l'emploi opérerait. Sans relever du fantasme, cette réalité est nette dans les deux territoires investigués : l'accompagnement réalisé par les conseiller·ères de Pôle emploi ne différencie volontairement pas les personnes selon leurs modalités d'indemnisation. Une seconde cheffe de service social évoque même le fait qu'elle « *perd complètement* »² les allocataires une fois qu'ils et elles sont accompagné·es par le service public de l'emploi et assume donc d'éviter le plus possible cette modalité d'accompagnement.

Les coopérations entre les acteurs de la mise en œuvre apparaissent alors tantôt intéressées – les collectivités ne pourraient absorber la totalité de leurs allocataires du RSA – tantôt réduites à des cas très ciblés de partenariats institutionnalisés réservés à des contingents d'allocataires trié·es sur le volet. On pense par exemple à l'accompagnement global, la modalité renforcée de suivi de demandeur·euses d'emploi financée par le FSE, qui associe un·e travailleur·euse social·e et un·e conseiller·ère de Pôle emploi en binôme pour permettre le retour à l'emploi de la personne.

L'empilement des dispositifs dans la Métropole de Lyon

Ce cadre ainsi posé de relations complexes des collectivités territoriales avec Pôle emploi, il faut maintenant comprendre comment se départagent alors les compétences ou quels équilibres territoriaux sont trouvés entre les deux organisations pour ne pas faire de doublons dans l'action à destination des demandeur·euses d'emploi. Les démarches entreprises par les

¹ Entretien avec une cheffe de service social, le 27 mai 2021. Cette responsable a occupé le poste de cheffe de service social sur différents territoires de la métropole : un territoire de l'Est lyonnais plutôt populaire et un territoire du nord-ouest de la métropole plus favorisé. Les 20% d'allocataires qu'elle évoque correspondent au contingent pré-orientés par l'algorithme tel que je le décris précédemment.

² Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation ayant exercé vingt ans en centre social avant de reprendre un master en développement local, le 11 mai 2021.

collectivités pour séduire le secteur économique marchand et rapprocher l'offre et la demande d'emploi sont en effet des compétences que Pôle emploi exerce par ailleurs. Un véritable travail de la part des collectivités dans l'équilibre et les rapports de force locaux avec Pôle emploi est ainsi fait pour garantir les territoires professionnels – et les publics – de chacune des deux institutions. Du point de vue d'un ancien responsable de la DIE de la Métropole de Lyon, ces équilibres aboutissent à une complexification des relations, particulièrement avec l'avènement de la MMIE depuis 2019 :

« Mais moi ce que je dois retenir, dans mon parcours, c'est qu'il y a encore aujourd'hui trop d'enjeux de pouvoir entre les institutions, entre les acteurs. On n'a pas parlé de Pôle emploi, quand Pôle emploi voit la MMIE, il ne saute pas de joie, c'est un mini Pôle emploi en face de lui, et en plus la Métropole, elle balance son pognon, alors qu'à Pôle emploi, on est sur des conventions, mais avec la MMIE, zéro, on balance. Donc il y a une vraie rivalité entre ces différents acteurs. »¹

Cet extrait rend compte du ressenti d'un agent de la Métropole de Lyon et est à recontextualiser avec les responsabilités qu'il occupait alors au service dédié à la mobilisation des entreprises. Toutefois, cette parole amorce des constats observés à plusieurs reprises dans les relations partenariales entre les collectivités territoriales et le service public de l'emploi. En effet, l'intervention de ces différentes organisations et de leurs partenaires multiplie les dispositifs concrets et modalités de prise en charge des personnes demandeuses d'emploi. Cela contribue ainsi à reporter sur les agent·es en charge de la coordination sur les territoires, à Lyon les CEI et à Paris les Chef·fes de projet territoriaux insertion emploi (CPTIE) notamment, la responsabilité du maintien des équilibres et des rapports de force de sorte à conserver et maintenir le périmètre des interventions de chacun·e.

À ce titre, une CEI de l'Est lyonnais rencontrée évoque elle aussi, avec ses représentations particulières découlant de ses missions professionnelles de coordination entre les acteurs de l'emploi et de l'insertion, les difficultés propres de l'empilement d'intervenant·es divers sur les territoires, particulièrement de manière cyclique et en fonction des enjeux de la période². La période de crise sanitaire a été en effet particulièrement propice au lancement d'appels à projets de différentes institutions (étatiques, métropolitaines, municipales) pour accompagner tous les publics fragilisés par la crise sanitaire. À Pôle emploi, c'est notamment

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² Je la rencontre en mars 2022, deux ans seulement après le début de la crise sanitaire, au moment où commence la reprise économique réelle, mais par corrélation au moment où les taux de chômage sont relativement élevés (7,4%, en baisse par rapport à la fin d'année 2020 où il atteignait 8%, taux relativement stable depuis cette période) et par conséquent l'augmentation des bénéficiaires du RSA sur le Grand Lyon atteint son maximum (42 000).

le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) de 2019 à 2022¹ qui a permis de financer divers projets à destination des publics éloignés ou très éloignés de l'emploi – qui plus est après la crise sanitaire –, publics plutôt dévolus en général aux opérateurs de l'insertion. La CEI rencontrée analyse alors en ces termes la situation concurrentielle dans laquelle les institutions peuvent se trouver :

« Quand vous voyez que le service public de l'emploi, en la personne des Pôles Emploi et des missions locales, mais des Pôles Emploi en tête de liste. On les oriente à mort sur les publics fragilisés, [...] mais de manière très très forte. Donc avec concurrence avec tous les autres dispositifs d'insertion, dont les dispositifs de la Métropole, qui mettent des trucs, donc tout le monde y va. On va chercher. Donc aller chercher du public fragilisé, s'il est jeune et fragilisé c'est encore mieux, parce qu'il est plus costaud que les soixantenaires. Ils vont y venir, la pioche² va devenir tellement rare qu'ils vont y venir, ils vont être obligés d'aller chercher du vioque. Pour l'instant, le vioque, c'est bon. [rires] Tout le service public de l'emploi est sur ce public fragilisé, tout le monde y va. [...] Mais ils vont se tirer la bourre là ! [...] Et moi mon travail c'est quoi ? De faire en sorte que tout ce petit monde ne se tire pas la bourre. »³

Cette manière de définir son propre travail pour cette agente illustre la difficulté sur son territoire, qui regroupe la commune de Bron de laquelle elle est salariée, mais aussi celle de St-Priest, de Chassieu et de Mions, à mettre en synergie des partenaires dont les missions principales sont fortement ressemblantes. Dans cette perspective, la définition des contours et des caractéristiques des publics ciblés par les différents dispositifs des organisations est donc une opération primordiale permettant de stabiliser les interventions de chacune. Pourtant, sans glorifier le rôle des collectivités (métropole et commune), cette coordinatrice semble consciente malgré tout des inégalités de fait sur son territoire entre l'action qu'elle et sa chargée de liaison entreprises emploi (CLEE) peuvent faire et tout ce que peuvent déployer des équipes plus nombreuses du service public de l'emploi :

« Pôle emploi c'est son métier, ils sont des millions à Pôle emploi, ils ont des cellules relations entreprises, moi j'ai UN CLEE, pour 4 communes ! J'ai UN CLEE pour 4 communes qui va chercher les entreprises pour faire de l'intermédiation. Le Pôle emploi de Bron et de St-Priest on en a deux là, ils ont

¹ 15 milliards d'euros sur la période. Par exemple, le PIC a permis de financer un programme intitulé EMILE pour « engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi » permettant d'accompagner les « Franciliens mal-logés » en les suivant en province pour trouver un logement et un emploi avec des entreprises et des bailleurs partenaires.

² Elle désigne par « pioche », à l'image d'un jeu de carte, le réservoir de demandeur·euses d'emploi contenu dans les 7% de chômeur·euses au sens du BIT. Les employeurs « piocheraient » donc dans ces réservoirs pour satisfaire leurs demandes de travail.

³ Entretien avec une CEI de l'Est lyonnais, agente de la commune de Bron dont une partie du temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et quelques villes alentours, le 15 mars 2022.

chacun une dizaine de professionnels chargés de relations avec l'entreprise, c'est-à-dire que à eux deux ils sont 20 ! Et pourquoi moi je vais faire mieux que 20 ? »¹

Si de premier abord en effet, on pourrait penser que le travail des agent·es métropolitains empiète sur les compétences de Pôle emploi, il faut relativiser par l'ampleur des moyens déployés sur les territoires qui ne semblent pas du tout être comparables. Cela n'enlève pas au constat fait précédemment que l'équilibre des rapports entre les deux organisations, communautaires et étatiques, reste ambivalent. Les agent·es de la mise en œuvre de l'action publique sur les territoires doivent alors endosser des responsabilités et des légitimités parfois concurrentes entre les différentes organisations qu'ils et elles sont chargé·es de coordonner.

Dans certains cas, c'est un rapport de concurrence quasiment inversé qui peut se voir avec l'intervention d'un autre type d'acteurs, le secteur économique marchand lui-même. Car si le service public de l'emploi et les collectivités territoriales déploient d'importants moyens pour aller chercher durablement et de manière pérenne les entreprises, celles-ci peuvent aussi mettre en place elles-mêmes des activités de recrutement, de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi. À Lyon par exemple, c'est un acteur marchand important de l'Est lyonnais qui met en place des actions avec Pôle emploi et les agent·es des collectivités territoriales pour recruter des candidat·es : l'Olympique lyonnais. Les modalités par lesquelles le club de foot participe – ou du moins entend participer – au recrutement de demandeur·euses d'emploi sur le territoire d'implantation de son stade, ouvert en 2016, se substituent presque aux missions que pourraient accomplir Pôle emploi et la MMIE dans le périmètre. C'est ce qu'explique le CEI du territoire concerné, lui-même responsable de la Maison de l'Emploi de la commune de Meyzieu, mis à disposition pour la MMIE à hauteur de 25% de son temps de travail :

« Ils ont appelé ça Cité des entreprises mais en gros c'est la *holding* qui gère leur RSE. Donc dans ce cadre-là la Cité des entreprises c'est eux qui gèrent les recrutements en lien avec Pôle emploi et aussi la partie RSE de l'OL. RSE au sens très large, pas que emploi, insertion, ça peut être tout ce que vous pouvez imaginer qui rentre dans le cadre de la RSE. L'OL étant coté en bourse, la RSE est une obligation, ce n'est pas du mécénat spontané. Du coup il y a 4, 5 salariés en partenariat avec la ville, la métro, la MMIE, Décines, Meyzieu. Du coup nous ça nous fait quoi pour notre thématique ? Ça nous fait des forums toutes les deux semaines, la semaine dernière par exemple on faisait un mois de l'orientation

¹ Entretien avec une CEI de l'Est lyonnais, agente de la commune de Bron dont une partie du temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et quelques villes alentours, le 15 mars 2022.

on était au stade avec 230 élèves pour présenter les métiers du stade, dans un super salon avec vue sur le stade. On bénéficie de leurs moyens et de leur force de frappe. »¹

En l'occurrence, cet exemple de partenariats forts entre un important acteur économique d'un territoire et des deux plus gros pourvoyeurs de demandeur·euses d'emploi locaux·ales (Pôle emploi et les services métropolitains) est assez spécifique. Il concerne en effet un acteur particulièrement important du territoire, dont les emplois peu qualifiés demandent des présences souvent ponctuelles les jours d'évènements, mais en soirée ou les jours de week-end, des offres d'emploi particulièrement susceptibles d'être proposées à des personnes demandeuses d'emploi. L'ampleur d'un tel partenariat gagnant-gagnant entre l'OL et les services publics qui peuvent effectivement procurer des candidat·es reste assez rare et le manque de données concernant les réalisations concrètes en termes de recrutements empêchent d'affirmer clairement que sur ce territoire, l'action privée peut se substituer à l'action publique. Pour autant, cet exemple illustre des dynamiques intéressantes d'inversement des rapports de force quand l'entreprise est suffisamment importante pour organiser elle-même des recrutements spécifiques de publics en insertion qui sont envoyés par les organismes de placement. Dans la citation ci-dessus ainsi que dans la suite de l'entretien, le CEI explique que les évènements qu'il pourrait organiser sont, d'une certaine manière, confiés à l'OL. Les communes limitrophes du stade semblent donc se reposer fortement sur le club de foot et ses stratégies privées de valorisation de sa responsabilité sociale pour opérer les rapprochements entre l'offre et la demande. Pôle emploi et les agent·es municipaux·ales ou métropolitain·es sont donc des pourvoyeurs de candidat·es pour le club. Sans faire une généralité de ce cas spécifique de quasi-substitution de l'action privée à l'action publique, on comprend aisément que la multiplication des initiatives de parties prenantes diverses, à différentes échelles, pour rapprocher les supposés contingents de demandeur·euses d'emploi des entreprises en mal de recrutements rend l'action publique-privée difficilement lisible, pour les citoyen·nes comme pour les professionnel·les.

Un équilibre instable mais plus clair dans la Ville de Paris

¹ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021. Meyzieu est une commune limitrophe de la ville de Décines, où est implanté le stade de l'OL, appelé « Groupama Stadium ».

Sur le territoire parisien, des dynamiques similaires de complexification des interventions et des relations, notamment celles de la Ville de Paris, vis-à-vis du service public de l'emploi, sont perceptibles. Le cadre de l'intervention sur certains arrondissements parisiens du dispositif d'accompagnement renforcé du PLIE soulève des enjeux relatifs à la différenciation de chacun des intervenants dans ses programmes ou actions. Le directeur de l'EPEC que j'ai rencontré à Paris, explique la manière dont il perçoit l'intervention de PLIE dans la capitale, en complémentarité avec ce que peuvent par ailleurs réaliser Pôle emploi ou les modalités hybrides d'accompagnement telles que l'accompagnement global¹ :

« J'ai tendance à dire que l'accompagnement global de Pôle emploi c'est un accélérateur pour des personnes qui sont en capacité d'accélérer à un moment donné leur parcours en tenant compte des difficultés sociales, alors que nous, *a contrario*, on est plutôt sûr, on prend le temps, voilà, quitte à ce qu'on fasse une pause, c'est cette notion de temps et de durée qui n'est pas du tout limitée dans notre accompagnement, qui est une plus-value et qui je dirais qui fait la différence avec l'existant, et puis de toute façon, comme je vous l'ai dit tout à l'heure en introduction, nous on a vocation à intervenir en complémentarité, on ne peut pas faire la même chose que ce que peut faire le Pôle emploi. Je ferme la grosse parenthèse, mais c'est important de le préciser. »²

Dans la lignée de ce que j'ai exposé précédemment au sujet du positionnement politique de la Ville de Paris par rapport aux services nationaux de placement, l'entrée dans le dispositif du PLIE pour un·e candidat·e n'est pas conditionnée à son inscription à Pôle emploi, contrairement au dispositif de l'accompagnement global qui exige l'inscription préalable du ou de la demandeur·euse d'emploi à l'opérateur. La définition d'un tel critère bureaucratique permet de fait d'exclure les publics les plus autonomes de cet accompagnement par le PLIE, et de le réserver à d'autres catégories de personnes, allocataires du RSA par exemple mais pas exclusivement. Cela peut aussi concerner des demandeur·euses d'emploi résident·es en Quartier prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou encore des jeunes de moins de 25 ans sans qualification. La définition de ces critères permet ainsi une distinction bureaucratique de l'action des différentes organisations, pour qu'elles catégorisent les bénéficiaires de leurs actions comme adapté·es à leurs propres modalités d'intervention³.

¹ Elisabetta BUCOLO, Anne EYDOUX, Laurent FRAISSE, Alexandra GARABIGE, Léa LIMA, Jules SIMHA, Loïc TRABUT et Claire VIVES, « Penser global, agir local ? Déssectorisation des politiques sociales et échelles d'action publique », *Revue française des affaires sociales*, 2019, Hors-série 1, p. 41-61.

² Entretien avec le responsable de la direction emploi, inclusion et solution territoriale de l'EPEC, le 10 mai 2022. Titulaire d'un master en économie sociale et solidaire, ce directeur a commencé sa carrière en tant que chargé de relations entreprises au sein de différents PLIE d'Ile-de-France puis de Cap Emploi, pour ensuite être devenu directeur du volet anciennement PLIE de l'EPEC en 2016.

³ Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique.*, *op. cit.*

En complément de cette vision du directeur du PLIE de Paris, d'autres représentations négatives à l'encontre de Pôle emploi émanent des CPTIE. Les deux coordinateur·rices que j'ai rencontrés semblent particulièrement critiques du traitement de masse qui serait opéré par Pôle emploi et sont plus enclins à valoriser un accompagnement minutieux du public vers l'emploi, dans le cadre par exemple de recrutements très spécifiques de la Ville de Paris elle-même. En ce sens, les opérations de placement quasiment directs que tentent d'opérer les coordinateurs parisiens s'assimilent au travail des agences locales de Pôle emploi :

« Sur du public, on a des informations tous les mois qu'on mène sur l'emploi à Paris, sur tous les dispositifs d'emploi, sur le partenariat, etc., qui sont à destination du public. Ce qui est intéressant, c'est que nous, on s'est rendu compte, parce qu'on fait évoluer nos missions tout le temps, parce qu'en fait, on s'adapte aussi à ce qu'on voit. Et c'est vrai que par rapport au public RSA, on s'est rendu compte que, certaines fois, il était très loin de comprendre ce qu'on lui demandait au niveau de l'emploi. Donc, c'est pour ça qu'on a mis en place des actions emploi. Par exemple, les recrutements à la ville, des recrutements sans concours qui existent à la ville, on a mis en place des actions de recrutement ciblées pour les préparer au mieux collectivement. C'est-à-dire, on présente la ville, on présente les postes, et on les prépare à l'oral. On va jusqu'au bout, en fait. Et on s'aperçoit qu'en préparant ce public, il y a quand même un pourcentage de réussite qui est beaucoup plus élevé que de faire un peu comme, c'est pas que je dénigre Pôle emploi, mais Pôle emploi où on a des lignes de masse, voilà. On est plutôt sur des petits flux. Malgré le public nombreux, on travaille sur des petits flux. Alors, ça peut être deux ou trois recrutements, sur une opération. Et on suit jusqu'au bout. Et on voit que ça marche, ça. Plutôt que de dire, ben voilà, allez-y, remplissez votre dossier, inscrivez-vous, et puis au revoir. Ça marche pas, ça. »¹

C'est donc encore une fois l'autonomie supposée des candidat·es pressenti·es qui les distingue pour être ou non positionné·es dans un dispositif ou un accompagnement spécifique. Le travail alors exécuté par les CPTIE de la Ville de Paris, qui exercent leurs missions au sein des guichets parisiens de l'insertion que sont les EPI, ressemble fortement aux opérations de placement que pourraient réaliser ou tenter de proposer à leurs candidat·es les conseiller·ères du service public de l'emploi. Mais ce travail exécuté par les agent·es municipaux·ales à Paris est un travail très fin et très chronophage au vu de ce témoignage, qui nécessite de connaître les allocataires du RSA de l'EPI en question et de suivre méticuleusement leurs candidatures et même leurs recrutements. Cela semble assez inenvisageable par Pôle emploi, dont les files actives de demandeur·euses d'emploi accompagné·es par conseiller·ère peut aller jusqu'à cinq

¹ Entretien avec deux chef·fes de projet territoriaux·ales insertion emploi, Ville de Paris, le 10 mai 2022.

fois celui d'un·e professionnel·le accompagnants des allocataires du RSA¹. Pour autant, cela contribue au maintien des représentations négatives à l'encontre de Pôle emploi de la part des agent·es municipaux·ales notamment, favorisant ainsi les concurrences entre institutions. Ces dernières financent des dispositifs similaires d'accompagnement qui doivent, pour être maintenus, faire le plein de candidat·es. Les logiques de financements des accompagnements rendent ainsi les demandeur·euses d'emploi captif·ves des institutions dans lesquelles ils et elles évoluent, renforçant ainsi une logique de prise en charge en silo de l'action publique.

Finalement, c'est une directrice associative qui me partage en entretien sa représentation du secteur de l'insertion lyonnaise, mais qui peut tout à fait, au vu des similarités constatées entre les territoires, être appliquée à Paris aussi : « [il ne faut] pas trop marcher sur les plates-bandes de Pôle emploi, c'est une savante recette pour que chacun s'y retrouve et éviter qu'il y ait des doublons », qui semble résumer les équilibres instables découlant de la multiplication des opérations de placement. Même si les intentions des collectivités pour se rapprocher de l'activité du service public de l'emploi tout en n'empiétant pas sur ses compétences se concrétisent par des outils divers, les concurrences entre institutions renforcent les accompagnements réalisés par les unes et les autres et *in fine*, la capture des publics par celles-ci.

1.2.2 Quand la commune s'en mêle : coordinations incertaines en contexte métropolitain

Les recherches récentes sur la démocratie métropolitaine tendent à montrer que les élu·es métropolitain·es partagent les représentations citoyennes à l'encontre des échelons métropolitains qui en font une institution distanciée notamment à cause de la technicité réputée de ses enjeux². « Espaces démocratiquement sélectifs »³, les niveaux métropolitains, même en cas d'élections de leur personnel au suffrage universel direct comme à Lyon, sont en proie à un

¹ Le nombre d'allocataires accompagné·es par conseiller·ères est dépendant du *turn-over* au sein des structures. Dans le service public de l'emploi, selon les territoires, ce nombre peut aller jusqu'à près de 500 demandeur·euses d'emploi. Un·e conseiller·ère qui accompagne des allocataires du RSA en a en moyenne 70 sur les structures que j'ai rencontrées.

² Adrien BIDAUD-BONOD, Stéphane CADIOU et Sébastien SEGAS, « Les représentations de la démocratie à l'épreuve des espaces métropolitains : l'adhésion ambivalente du personnel politique intercommunal à la division scalaire du travail politique », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 85-113.

³ Stéphane CADIOU, Charlotte DOLEZ, Benoît FEILDEL, Sébastien SEGAS et Thomas ZANETTI, « Introduction. Métropoles et démocratie font-elles bon ménage ? Les multiples facettes de la démocratie métropolitaine », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 7-33, p.27.

« souci des élu·es métropolitain·es de ménager la cohabitation des échelles, d'autant qu'ils et elles siègent tous et toutes ici et là »¹. Le cas lyonnais est à ce titre particulièrement intéressant à analyser car si son statut juridique de collectivité à statut particulier et non d'intercommunalité accorde aux élu·es métropolitain·es un rôle unique – et non nécessairement cumulé ou cumulable avec un mandat municipal – les enjeux de coopération avec les communes ne s'en trouvent pas moins effacés.

Dans la gouvernance du secteur de l'insertion, que les communes élargissent souvent à l'insertion et l'emploi au sens plus large, le rôle des municipalités est certes, historique², mais limité à la gestion des CCAS dans les communes qui en disposent³. Les CCAS sont très souvent des organismes qui peuvent instruire les demandes des futur·es allocataires du RSA par délégation de la CAF ou du département. Ils peuvent aussi dans de nombreux cas être des organisations accompagnant les allocataires du minima social qui seraient considéré·es comme trop éloigné·es de l'emploi. À Paris, c'est le CASVP et ses différents services de proximité, les SSP et les PSA spécifiquement pour les personnes sans domicile qui s'en chargent. À Lyon, jusqu'à la fusion en 2018 des MDM et du CCAS de la Ville de Lyon, ces derniers avaient les compétences dans l'instruction des dossiers et l'accompagnement des allocataires du RSA⁴. Certaines communes plus importantes font en revanche le choix d'investir la compétence de l'emploi plus fortement, à travers leurs maisons de l'emploi (cf encadré n°5, *infra*).

Encadré n°5 – Quel rôle des communes dans l'emploi ?

C'est par le plan de cohésion sociale en 2005 que sont créées les Maisons de l'emploi. Un des trois piliers de ce plan portait précisément sur l'emploi, aux côtés du logement et de l'égalité des chances. L'objectif était alors d'investir sur cinq ans 12,7 milliards d'euros pour traiter ensemble ces trois grandes problématiques. 300 Maisons de l'emploi ont ainsi été créées ou labellisées pour regrouper les acteurs au niveau local.

¹ Adrien BIDAUD-BONOD, Stéphane CADIOU et Sébastien SEGAS, « Les représentations de la démocratie à l'épreuve des espaces métropolitains », *op. cit.*, p.98.

² Jean-Marie PILLON, « Emploi », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, p. 208-213.

³ Thomas FRINAULT et Rémy LE SAOUT, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 114-131. Les auteurs expliquent que si légalement, toutes les communes françaises doivent disposer d'un CCAS, seules les plus importantes peuvent en effet créer leurs CCAS par nomination du conseil d'administration. Certaines petites communes se contentent d'inscrire la ligne au budget communal.

⁴ Pour rappel, cette spécificité lyonnaise ne touche que les établissements sur le territoire de la ville de Lyon. Les autres communes métropolitaines ont toutes conservé leurs CCAS pour des raisons évidentes de maintien du pouvoir face à la métropole et de clientélisme électoral.

À Lyon, la Maison Lyon pour l'emploi (MLPE) a été créée en 2008 dans ce cadre dans le but de poursuivre trois objectifs. D'une part, permettre l'accessibilité des « services d'emploi, de formation et de recrutement » qui peuvent être présents sur le territoire. Faire connaître toutes ces initiatives d'autre part, qu'elles soient publiques ou privées, et enfin diagnostiquer et anticiper les besoins sur le bassin d'emploi concerné. Quelques communes limitrophes de la Ville de Lyon disposent aussi de leurs maisons de l'emploi : Saint-Fons, Décines, ou Pierre-Bénite. D'autres communes telles que Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villeurbanne, disposent de services communaux dédiés à l'emploi et au recrutement sans être directement labellisées Maisons de l'emploi. La Ville de Vaulx-en-Velin organise par exemple depuis septembre 2017 les rendez-vous de l'emploi, afin de favoriser la rencontre entre demandeur·euses d'emploi et recruteur·euses. Les événements et actions proposés sont donc proches des services offerts par l'échelon métropolitain qui réalise des missions similaires : la MMIE.

En plus de ces investissements volontaires, les communes disposent aussi des budgets issus des PLIE (cf chapitre 1). Dans le cas spécifique de la création de la MMIE sur la métropole lyonnaise, la reprise par l'institution communautaire de la gestion des PLIE s'est accompagnée de négociations avec les élu·es locaux·ales. C'est ce que rappelle cet ancien cadre de la DIE :

« Ça ne s'est pas fait naturellement, cette création de la MMIE, il y a une résistance des communes, mais David Kimelfeld et son savoir-faire, savoir avec les communes, on a réussi à peu près avec toutes les communes, on a mis un peu de sous aussi, pour y arriver au final. Mais on a réussi à convaincre toutes les communes, opposant ou pas, voyant toutes qu'ils avaient un intérêt en disant tous bienvenue dans la MMIE, on n'a pas dit la MMIE c'est l'outil de la Métropole, on a dit c'est l'outil de tous, évidemment la Métropole assumant la présidence. On avait pris le pari aussi à l'époque de ne pas prendre les 50% des voix mais seulement 48%. »¹

Cela met en avant les opérations parfois stratégiques qu'a dû effectuer la Métropole de Lyon pour convaincre les élu·es locaux·ales de la pertinence d'une telle mise en commun, d'une mutualisation des ressources et de la gestion des fonds européens notamment. En « *montrant patte blanche* »², la DIE et les élu·es métropolitain·es ont donc pensé faire passer la réforme aux élu·es communaux·ales à l'époque, tout en montrant à ces derniers et dernières que la ville de Lyon elle-même s'était en quelque sacrifiée. Ce même cadre utilise alors l'expression

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² *Ibid.*

« *hara-kiri* »¹ pour qualifier cette opération de la ville de Lyon qui a consisté en un quasi-abandon de son PLIE au profit de la Métropole.

Mais cette recentralisation de la gestion des PLIE n'a pas été du goût de certain·es élu·es communaux·ales qui ont pu percevoir, au départ, cette opération comme un coup de force métropolitain. En échange, l'institution communautaire a donc proposé de financer une partie des postes des CEI, qui sont dans une partie des communes de l'Est lyonnais (Meyzieu, Bron, Décines, Vénissieux, Villeurbanne, Bron, ou encore St-Priest) des agent·es doubles : agent·es municipaux·ales mis à disposition pour la MMIE ou inversement. L'ancien cadre de la DIE rencontré exprime ainsi ces échanges : « *via* les CEI les communes gardent un peu de marges de manœuvre, en termes d'assurance : ils bossent pour nous mais ils bossent aussi pour vous »². D'un point de vue territorial, c'est donc à l'échelle des sous-territoires métropolitains, les Conférences territoriales des maires (CTM), que les CEI exercent leurs compétences communautaires mais sur le territoire municipal qu'ils et elles agissent principalement.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

CTIE »¹. C'est justement à ce sujet que les expériences relatées par deux CEI rencontrés renseignent sur les difficultés intrinsèques liées à la gestion communautaire d'une compétence qui vient rencontrer celles de la commune :

« C'est-à-dire qu'à un moment donné le politique qui est en défiance avec l'institution métropolitaine aujourd'hui, et pour le coup on a ça de manière quand même plutôt massive sur la couronne lyonnaise et l'Est lyonnais en particulier, [...] [l'insertion] c'est un sujet porteur, donc on peut l'utiliser pour régler ses comptes avec la Métropole, y compris si au bout du bout, ce n'est pas vraiment le sujet. Mais tu n'avais qu'à pas m'emmerder sur mon sujet urbain. [...] Qui lui, pour le coup, me bouffe des millions d'euros. Donc du coup, je vais utiliser ça. Alors chez nous, c'est dur. Le maire de Saint-Priest, il a pris le CTIE parce que c'est une instance métropolitaine. [...] Pour affirmer son contre, pour régler ses comptes, pour lui l'emploi et l'insertion ce n'est qu'un sujet. »²

Le territoire d'exercice métropolitain mentionné couvre donc les Villes de Bron, de St-Priest, de Chassieu et de Mions. Commune historiquement socialiste, la Ville de Bron a basculé à droite aux élections municipales de 2020, tout comme la commune de St-Priest, dont les maires depuis la Seconde guerre mondiale ont été en alternance socialistes ou étiquetés divers gauche, mais qui a basculé dès 2014 à droite. La périurbanisation de ces deux villes importantes et l'accès à la propriété de ménages plus aisés sont deux facteurs expliquant potentiellement le changement politique. Dans ce territoire métropolitain, l'alliance des maires de droite des deux plus grosses communes est donc plus encline à se positionner contre l'institution communautaire, tout en sachant que le maire de St-Priest est lui-même élu à la Métropole de Lyon, seizième membre de la commission permanente. Le maire de Bron est quant à lui conseiller régional délégué aux événements sur le territoire grand lyonnais. Sans intérêt *a priori* pour l'insertion et l'emploi, ces deux maires se servent donc du comité territorial insertion emploi comme d'un moyen politique d'affirmation anti-métropolitaine.

Un cas similaire de difficultés à travailler à l'échelle de la CTM dans l'Est lyonnais est à trouver dans le territoire regroupant trois communes tout aussi importantes : Vaulx-en-Velin, Décines et Meyzieu, ainsi que la petite ville de Jonage. Si la première est une commune de l'ancienne banlieue rouge, dirigée par les communistes de 1944 à 2014, et depuis par les socialistes, on observe des trajectoires moins stables pour les deux autres. Meyzieu est une commune éloignée du centre de la métropole, plus petite que les deux autres, dont les maires ont pu être en alternance de droite, socialiste entre 1977 et 2001, puis de nouveau de droite

¹ Entretien avec une CEI de l'Est lyonnais, agente de la commune de Bron dont une partie du temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et quelques villes alentours, le 15 mars 2022.

² *Ibid.*

depuis cette date. À Décines, on observe la même évolution qu'à St-Priest : ville historiquement de gauche (SFIO puis PS) depuis la Libération, c'est en 2014 qu'une dirigeante d'entreprise UMP est élue. Le CEI du territoire, agent de la commune de Meyzieu, rapporte les difficultés liées à cette coopération intercommunale, particulièrement complexe lorsqu'elle a lieu entre des communes non alignées politiquement :

« À côté de ça on a perdu notre président du CTIE puisque c'était un élu décinois qui a perdu son mandat. Donc nous on est en attente en gros de la désignation d'un nouveau président mais on avance laborieusement, Vaulx-en-Velin et Meyzieu donc on a quand même des consignes d'avancer bon an mal an mais c'est très compliqué dans une CTM à trois grosses villes. Et c'est quand même Décines, ce serait Jonage, bon on peut avancer sans Jonage c'est pas dramatique, là on parle quand même de Décines donc ça se passe mais ça se passe très laborieusement parce que on doit avancer avec eux mais faut qu'on avance sans eux mais en même temps ça reste Décines donc tu peux pas non plus, et puis en même temps tu as personne en face. »¹

La situation de confusion relatée dans cette citation par ce CEI se double de logique concurrentielle entre les communes dans les territoires en fonction du cumul des mandats des élu·es locaux·ales. En effet, la maire de Vaulx-en-Velin est aussi sixième vice-présidente à la Métropole de Lyon en charge de l'organisation et de la cohésion entre les territoires, ce qui peut apparaître comme une carte supplémentaire dans l'attribution des fonds pour sa commune par les autres villes composant le comité. Ces derniers ne doivent pourtant pas exprimer de jalousie au risque de perturber les équilibres territoriaux, même si les négociations et *deals* politiques entre élu·es pour l'allocation des ressources restent tout de même la principale concrétisation de leurs activités politiques.

En cela, la coopération entre les communes dans le cadre de l'organisation métropolitaine apparaît déjà comme un facteur de compétition voire de concurrence entre les échelons territoriaux supplémentaire. Cette compétition peut se concrétiser dans le travail des agent·es doubles que sont les CEI sur les sous-échelons métropolitains. C'est notamment avec la mission de gestion des clauses d'insertion qu'ils et elles peuvent parfois se retrouver à l'interface de cette concurrence, tel que le décrit cette CEI de l'Est lyonnais : « *mon boulot c'est d'être coordonnateur des comptes de deux entités complètement maintenant à l'opposé l'une de l'autre* »². En étant en effet agent·e municipal·e d'une commune de droite, cette CEI mise à disposition pour la Métropole rencontre parfois des injonctions politiques différentes. Celles-ci

¹ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

² Entretien avec une CEI de l'Est lyonnais, agente de la commune de Bron dont une partie du temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et quelques villes alentours, le 15 mars 2022.

commencent souvent par le simple fait pour les communes de choisir de rémunérer ou non la MMIE pour la rédaction et le suivi des clauses d'insertion dans ses marchés publics, alors qu'elle peut avoir en interne les forces pour le faire, en la personne du ou de la CEI :

« [C'est] un sujet très délicat les clauses d'insertion, parce que vous avez d'un côté les clauses d'insertion c'est un joli, une jolie intention, il y a des marchés, il y a des chômeurs, on fait en sorte que quand il y a de l'activité, paf, on fasse rencontrer les deux. [...] Il a été décidé que les facilitateurs clauses, ceux qui concrètement s'occupent de mettre de la clause dans les marchés et de faire en sorte que ça fasse travailler des gens en insertion, soient à la main de la maison métropolitaine [MMIE], qui a un vrai savoir-faire là-dedans, c'est une évidence elle a un pôle clause, elle a un savoir-faire là-dedans. Sauf que chaque fois, chaque fois qu'ils utilisent leur ingénierie, leur Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), ils sont payants. Pour le maître d'ouvrage. Donc les villes qui veulent utiliser les compétences de la maison métropolitaine, ben soit elles paient [...] la maison métropolitaine pour faire ce travail parce qu'ils sont experts dedans, soit elle dit j'utilise mon zozo local parce que lui il est gratuit il est payé dedans. Il est compris dedans [rires]. Et donc en l'occurrence, je suis le zozo local et donc c'est un vrai problème parce que la maison métropolitaine voudrait bien avoir une appréhension un peu globale de cette question des clauses, et il faut reconnaître qu'ils sont plus pros que moi qui fait ça, c'est une activité parmi d'autres pour moi, je suis pas facilitateur. »¹

Ces compétitions entre échelons territoriaux au sujet des clauses d'insertion par exemple découlent donc directement de la coopération intercommunale dans le cadre métropolitain, avec des communes en opposition politique forte contre l'exécutif écologiste et de gauche, qui ne mobilisent volontairement pas les ressources métropolitaines disponibles pour garder en leurs mains des compétences et la maîtrise des projets sur leurs territoires. Cela conduit à une position inconfortable pour les agent·es telles que la CEI de la commune de Bron qui doivent endosser tout à la fois selon la compétence et le projet. L'injonction communale opposée à la Métropole par principe et l'injonction métropolitaine permettant théoriquement de coordonner les acteurs sur le territoire.

Cette ambiguïté de la position des CEI est partagée par un second témoignage d'un coordinateur de la ville de Meyzieu, dans l'Est lyonnais, qui évoque les difficultés de la coopération intercommunale notamment dans le cas de la transition écologique, un des points les plus primordiaux du programme de l'exécutif écologiste et de gauche. Le traitement de ce sujet par la Métropole est certes, logique, selon lui, mais il est mis en tension par les villes plus petites et de droite qui ne se retrouvent pas forcément dans cet impératif :

¹ *Ibid.*

« [La décentralisation] c'est un des vrais sujets de fond concernant la MMIE et moins la DIE. La DIE elle travaille en décentralisé de fait, donc ils sont dans cette culture-là avec les MDM etc. La MMIE, et là, elle travaille beaucoup à Lyon, puisqu'ils sont situés à Lyon, la ville de Lyon étant de la même obédience politique que la Métropole, pas de soucis, [...] le directeur de la MMIE est aussi directeur des missions locales et des maisons de l'emploi de la ville de Lyon. Il y a une espèce de, on va dire, consanguinité. Il y a une accointance naturelle que je comprends, mais l'écueil là-dedans c'est que, même si je souscris à tout ce qui vient d'être dit sur la transition écologique, il y a les chefs du village d'Astérix et ça, ça représente l'essentiel de la Métropole, une fois qu'on sort de Lyon, Villeurbanne, [...], il y a toutes ces villes de l'Est lyonnais qui, elles, ont d'autres enjeux, ou parfois les mêmes mais qui, cette manière décentralisée-là, les politiques l'ont exprimé mais même nous, même nous techniciens on essaie parfois de nous imposer, de nous appliquer des modèles qui n'ont pas de sens à notre échelle, pour cause d'enjeux dissonants, et surtout aussi pour cause de manque de pragmatisme aussi des fois. Donc il y a des choses bien qu'on nous propose mais qu'on peut pas faire chez nous, puis il y a des choses moins bien qui n'ont un sens que chez nous. [...] Quand vous voyez qu'il y a des communes qui se battent encore pour avoir des arrêts de métro ou de tram, si vous voulez... il y a ce côté d'un discours, d'un entre-soi comme ça, d'un discours très lyonnais Métropole, [...] c'est très bien mais c'est des modèles qui ne peuvent pas se dupliquer partout. »¹

Une des critiques rapportées dans cette parole représentant l'échelon communal, à la fois de technicien·nes et d'élu·es, semble être une dissonance entre des orientations politiques métropolitaines et leurs applications potentielles sur les différents territoires, qui ne laisse pas de place à une adaptation locale. Cela renforce ainsi la représentation des échelons communaux que la Métropole est très centralisée et tente d'imposer ses convictions et son programme politique coûte que coûte, sans prendre en compte l'avis des élu·es locaux·ales et leur connaissance du territoire. L'affrontement inhérent à cette coopération intercommunale pose ainsi la question de l'allocation des ressources entre les villes et les territoires, dont on sait que certains peuvent être écartés des infrastructures publiques nécessaires à leur développement et à leur rattachement à la ville centre². L'intrication des niveaux communaux et communautaires dans le rôle d'intermédiation sur le marché de l'emploi local par la Métropole de Lyon contribue donc à renforcer les difficultés de relations entre échelons locaux.

¹ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

² Antoine LEVEQUE, « Des métropoles incapables de redistribuer ? Le déploiement des transports en commun lyonnais confisqué par les élus », *Métropolitiques*, 2022.

L'allocation des ressources de l'action publique en matière d'insertion semble soumise à ces logiques d'affrontement intercommunale et inter-échelons. La Métropole, compétente légalement en matière de RSA et d'organisation de sa politique d'insertion par l'emploi, exacerbe ainsi les tensions en prenant des orientations politiques plus ou moins fortes mais surtout plus ou moins susceptibles d'être acceptées par les élu·es locaux·ales. Ceux et celles-ci, en retour, choisissent de s'affirmer dans des instances locales ou en conservant des compétences contre l'institution métropolitaine, en faisant reposer sur les agent·es que sont les coordinateur·rices communaux·ales mis à disposition de la MMIE l'ambiguïté des rapports de force politiques. Une des conséquences directes de cela est à trouver dans le fort *turn-over* des postes de CEI sur l'Est lyonnais notamment. Les collectivités qui investissent l'emploi se positionnent plus généralement en tension avec le service public de l'emploi sur les territoires, dont les équilibres locaux en termes de répartition des compétences demeurent fragiles.

Conclusion de la section 1

À la manière des plateformes qui permettent aujourd'hui un rapprochement d'une offre et d'une demande de biens et de services tout en déléguant les responsabilités¹ à des potentiels employeur·euses, les collectivités se (re)positionnent ainsi en régulatrices de l'offre et de la demande de travail. Les collectivités cherchent ainsi, par l'intermédiation sur le marché de l'emploi local, à s'affirmer autant auprès des acteurs économiques que des demandeur·euses d'emploi. Elles orientent par-là les comportements des individus sur ces marchés de l'emploi, recruteur·euses et personnes en insertion. C'est en ce sens que l'on peut affirmer qu'il y a un réel travail politique de construction et de régulation *via* un dispositif marchand par les collectivités territoriales.

Les logiques concurrentielles entre acteurs du secteur sont donc une manière de réguler l'allocation des ressources², participant ainsi de pratiques de gouvernement des acteurs locaux. Cela s'illustre par des tensions entre les intervenants sur les marchés de l'emploi locaux, au premier rang desquels se trouve le service public de l'emploi. L'existence de diverses compétences et organisations dès lors concurrentes structure la répartition des publics et des fonds dans un contexte d'instabilité budgétaire. Ces concurrences multi-situées participent

¹ Sarah ABDELNOUR et Sophie BERNARD, « Vers un capitalisme de plateforme ? Mobiliser le travail, contourner les régulations », *La nouvelle revue du travail*, 2018, n° 13.

² Max WEBER, *Economie et société*, 1922.

largement d'un brouillage des frontières entre les différents intervenants. L'action publique locale en matière d'insertion est ainsi régulée politiquement par des mécanismes marchands¹. Le fait métropolitain semble être un accélérateur de ce type de régulation, contribuant par-là même à une spatialisation des inégalités. L'existence de filières d'insertion finalement davantage cloisonnées. Elles prennent d'autant plus place en contexte de coopération intercommunale et de tensions politiques qui empêchent en partie une redistribution des ressources de l'action publique².

Section 2 : La concurrence entre les dispositifs comme moteur supposé du changement

De ces concurrences entre échelons et institutions, à mesure que les départements investissent la compétence de l'emploi, découlent de fortes concurrences entre les multiples dispositifs de l'action publique. L'intervention des collectivités territoriales relève d'orientations politiques, mais celles-ci ne se mettent pas mécaniquement en œuvre sur le terrain par les divers·es agent·es qui en sont des parties prenantes³. Ces dernier·ères ont en effet la possibilité de s'approprier ou non les dispositifs créés par les institutions et cela contribue à la constitution d'une offre sur le marché de l'insertion qui n'est pas complètement accessible ni à tou·tes les professionnel·les, ni à tou·tes les allocataires. Les difficultés engendrées par la gestion bureaucratique des flux financiers et humains pour les organisations qui mettent en œuvre la politique d'insertion aboutit à une illisibilité de l'offre d'insertion. Mais sur ce marché, les acteurs de terrain usent de stratégies non seulement pour renforcer leurs pouvoirs d'accompagnement sur certains segments de population, mais aussi pour marginaliser d'autres initiatives, notamment émanant du secteur privé.

¹ Matthieu ANSALONI, Pascale TROMPETTE et Pierre-Paul ZALIO, « Le marché comme forme de régulation politique », *Revue française de sociologie*, 2017, vol. 58, n° 3, p. 359-374.

² Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux : ordre politique et division sociale de l'espace local », *Politix*, 2023, vol. 143, n° 3, p. 7-25.

³ Étienne NOUGUEZ et Olivier PILMIS, « Chapitre 8. Les organisations face aux "lois" du marché », *op. cit.*

De la même manière que Thierry Berthet et Clara Bourgeois invitent à nuancer la création d'un « vaste marché concurrentiel de l'insertion professionnelle »¹ dans le cadre du recours à des prestataires privés dans le service public de l'emploi, cette section montre les nuances dans la concrétisation du recours au marché par les professionnel·les. Cette section analyse d'abord les dynamiques concurrentielles qui régissent l'instauration de la régulation de ces dispositifs, puis leurs effets concrets en termes de mobilisation par les groupes professionnels. La régulation par les dispositifs marchands contribue à faire advenir des pratiques de terrain plus centrées sur la gestion des dispositifs² que sur les dispositifs eux-mêmes, inversant ainsi les hiérarchies et objectifs prioritaires au sein des organisations (2.1). Mais les territoires professionnels³ de la mise en œuvre de l'action publique territoriale contribuent fortement à façonner les dispositifs et à orienter ainsi les pratiques professionnelles en rendant plus ou moins enviables des actions issues des diverses organisations parties prenantes dans l'insertion (par l'emploi) (2.2).

2.1 Une concurrence qui dessert l'utilisation effective des dispositifs

La multiplication des dispositifs, engendrée en partie par les politiques volontaristes en matière d'insertion par l'emploi des collectivités territoriales, a supposé et suppose encore un travail de coordination important. Dans l'optique de rapprocher l'offre et la demande d'emploi, il s'agit alors de favoriser la rencontre entre les organisations qui disposent du public employable et celle qui recherchent de la main d'œuvre. Les recompositions des bureaucraties sociales ont donc consisté en l'ajout et la régulation quotidienne du placement des allocataires du RSA dans des dispositifs visant leur retour à l'emploi. Différent·es professionnel·les sont donc chargé·es de rapprocher les allocataires des dispositifs par un travail de coordination. La multiplication de ces dispositifs favorise pourtant une difficulté de lisibilité de l'action publique

¹ Thierry BERTHET et Clara BOURGEOIS, « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi (1945-2014) », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, n° 4, p. 75-99, p.96.

² Dans cette section, il est question de « dispositifs » au sens du terrain : les différentes actions et programmes menées par les institutions. Lorsque le qualificatif « marchand » est accolé au terme « dispositif » c'est qu'il renvoie au procédé technique

³ Magali ROBELET, Marina SERRE et Yann BOURGUEIL, « La coordination dans les réseaux de santé : entre logiques gestionnaires et dynamiques professionnelles », *Revue française des affaires sociales*, 2005, n° 1, p. 231-260.

locale, dont je propose d'analyser les ressorts en termes de diffusion d'une culture de la concurrence au sein des professionnel·les de l'insertion.

La mise en concurrence des agent·es eux et elles-mêmes fait partie du mimétisme marchand de l'État décrit par Ansaloni et Smith¹, bien qu'elle prenne des formes plus ou moins abouties selon les domaines et les résistances professionnelles. Au niveau méso, le secteur de l'insertion fonctionne ainsi sur des logiques similaires mettant en concurrence les dispositifs que mettent en œuvre les différents segments professionnels. L'objectif sous-jacent du travail de coordination entre insertion et emploi consiste alors davantage en la diffusion d'une culture de l'emploi auprès des professionnel·les de l'insertion. Les enjeux de coordination doublés des logiques bureaucratiques d'attribution des financements (2.1.1) induisent une rehiérarchisation des priorités des organisations accompagnant les allocataires du RSA (2.1.2).

2.1.1 Derrière la coordination, le changement des pratiques professionnelles

La mise en place des différentes orientations politiques des collectivités territoriales en faveur de l'insertion par l'emploi s'est traduite par de multiples réorganisations bureaucratiques permettant d'opérationnaliser le lien concret avec les entreprises. Pour autant, comme toute affirmation de changement politique, cela ne se traduit ni forcément ni directement par une utilisation effective des différents services proposés par les nouveaux échelons créés. Car en effet, si l'intention est bien de rapprocher l'offre et la demande d'emploi, l'opérationnalisation de la politique passe inévitablement par une acculturation des professionnel·les à ces dispositifs de placement plus récents. Des deux côtés des acteurs mettant en œuvre les politiques d'insertion et d'emploi, la nécessité de répondre aux injonctions bureaucratiques est présente : les coordinateur·rices entre emploi et insertion doivent rendre des comptes concernant le retour à l'emploi réputé effectif de leurs activités, et les agent·es territoriaux·ales des services départementaux et leurs partenaires doivent afficher des sorties positives. Les un·es et les autres sont donc lié·es, sur le papier du moins : quand certain·es disposent de publics, d'autres ont les solutions pour les emmener potentiellement vers l'emploi. Je propose d'analyser concrètement le travail de coordination opéré par les agent·es des collectivités territoriales comme une manière de faire s'acculturer les professionnel·les du travail social aux dispositifs de retour à

¹ Matthieu ANSALONI et Andy SMITH, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, n° 4, p. 9-28.

l'emploi. En cela, la définition des juridictions d'Andrew Abbott comme l'ensemble des tâches revendiquées et contrôles par une profession¹ est éclairante pour comprendre que ces juridictions se définissent dans l'interaction entre les professions.

Sans grande surprise, les démarches des collectivités à destination du rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi sont contraintes dans leur mise en œuvre par différents facteurs empêchant plus ou moins totalement leur efficacité. Les représentations associées notamment à ces établissements nés du rapprochement des Maisons de l'emploi et du PLIE dans les deux collectivités étudiées sont assez négatives. Pour les professionnel·les de la coordination issues de ces établissements, c'est un véritable défi que de faire en sorte au quotidien que leurs organisations ne soient pas « *des coquilles vides* »² aux yeux des professionnel·les plus traditionnel·les (services départementaux, opérateurs de type associatifs ou encore CCAS). À Paris comme à Lyon, l'ampleur de la tâche est souvent relevée par les coordinateur·rices de la Dases ou de la MMIE. La CEI de la ville de Villeurbanne, salariée de la municipalité et mise à disposition pour la MMIE, résume ainsi les difficultés que peut poser ce poste qui consiste à incarner un « *relai de maillage* »³ entre tous les acteurs du territoire :

« Et du coup, c'est là où on a vu des acteurs atterrir. Et là, je dis vraiment atterrir, parce qu'on a vu des acteurs qui connaissaient pas du tout le territoire, qui débarquaient, etc., sans avoir... Bah oui, ils ont répondu à un appel à projet national sans forcément avoir connaissance de l'existant. Et des fois, ça n'a pas pris du tout. Mais du tout. Ça n'a pas marché au niveau local. Et parfois, on voyait quand même une plus-value, quelque chose qui n'existait pas. Mais il faut quand même toujours le mailler avec les acteurs existants en disant... Ça va. La réaction, c'est toujours de dire qu'on le fait déjà. Oui, mais pas tout à fait de la même façon. Ça peut être complémentaire. Donc on a toujours ce rôle-là d'aller chercher ce qui peut être une plus-value, ce qui peut être complémentaire sans venir à la place d'eux. »⁴

Les missions des coordinateur·rices territoriaux·ales semblent donc particulièrement dédiées à la bonne entente entre tous les partenaires et à maintenir les équilibres locaux. Lorsque cette coordinatrice explique qu'elle tente de convaincre les acteurs préalablement implantés de la complémentarité qu'il peut y avoir à la venue d'autres acteurs, c'est principalement pour garantir un accès juste et équitable aux fonds publics pour tous les opérateurs. Mais aussi pour faire en sorte que chacun d'entre eux puisse effectivement conserver sa légitimité à intervenir

¹ Andrew ABBOTT, *The system of professions. An essay on the division of expert labor.*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

² Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

³ Entretien avec la CEI de la ville de Villeurbanne, agente de la commune et mise à disposition de la MMIE sur le territoire de la commune, le 14 décembre 2022.

⁴ *Ibid.*

sur une problématique précise (le logement, l'emploi, la souffrance psychique, etc.) ou une action en particulier (atelier CV, remobilisation par la culture, chantier d'insertion, etc.).

Le non-cloisonnement des missions dans les binômes sur les territoires entre les CEI et les CLEE est donc primordial selon les trois CEI rencontrés, même si dans la pratique c'est de manière assez nuancée que les binômes travaillent réellement ensemble. Schématiquement, les CEI sont censés faire le pont entre l'emploi et l'insertion et sont donc chargés de trouver ou repérer du public pour les actions et événements que les CLEE mettent en place en lien avec les entreprises. Dans la réalité, la division des tâches au sein des binômes ne semble pas fonctionner idéalement si l'on en croit d'autres agent·es enquêtés. Certain·es CEI mettent ainsi en avant les difficultés en termes d'objectifs à réaliser en binôme. L'une d'entre elles et eux évoque la priorité donnée par le chargé de liaison entreprises sur son territoire à la signature des entreprises engagées dans la charte des 1000 à destination de l'insertion et de l'emploi. Elle dénonce par-là un travail en binôme relativement limité dans le rapprochement effectif entre les publics et les entreprises. Sans chercher à mesurer une efficacité réelle ou supposée des dispositifs de la MMIE, ces configurations diverses de binômes territoriaux de CEI et de CLEE montrent que la définition et l'appropriation personnelle des priorités politiques selon les territoires n'aboutit pas aux mêmes partenariats locaux. C'est ainsi que les orientations politiques de rapprochement plus systématique entre offre et demande d'emploi ne s'opérationnalise que partiellement sur les territoires. Ce mécanisme dépend des réappropriations par les agent·es eux et elles-mêmes, tributaires parfois d'une ambiguïté de fonction entre leur employeur (la commune) et leur institution de mise à disposition (la Métropole).

À Paris aussi, les CPTIE qui sont chargés de ce rapprochement entre offre et demande d'emploi endossent d'une certaine manière l'opérationnalisation des orientations politiques en étant positionnés au plus près des agent·es des EPI, qui sont prescripteurs de publics. Le fait d'avoir rattaché les CPTIE aux EPI, donc aux services municipaux de la Ville de Paris, se différencie donc nettement de la Métropole de Lyon et de son GIP, la MMIE. En effet, si à Lyon c'est la nouvelle entité métropolitaine (MMIE) qui salarie – en partie – ses coordinateur·rices, à Paris l'équivalent (en l'entité de l'EPEC) n'intervient pas directement dans la mise en œuvre des orientations stratégiques du plan parisien d'insertion par l'emploi (PPIE). Les coordinateur·rices parisiennes sont donc une équipe plus resserrée de sept ou huit personnes, dont les lieux de travail sont les 7 EPI sur les territoires, chargée de sensibiliser d'un côté les professionnel·les aux actions en faveur de l'emploi, et d'un autre côté, en complément,

de proposer directement aux publics susceptibles d'en avoir besoin dans les EPI des actions concrètes pour travailler leur retour à l'emploi. Ces coordinateur·rices rencontrent effectivement des personnes pour les accompagner dans leur recherche d'emploi, au même titre qu'ils et elles accompagnent les référent·es de parcours RSA pour les guider dans l'offre d'actions qu'ils et elles peuvent mobiliser pour atteindre l'emploi des allocataires. C'est ce que m'explique l'un·e d'entre elles et eux :

« Le poste a été gardé [...] au sein de ces EPI dans l'objectif de faire une personne ressource sur l'emploi au sein de la structure, que ce soit au niveau du référent ou au niveau de l'allocataire. Donc plutôt au départ au niveau du référent, c'est-à-dire d'être une personne ressource, de donner des outils, de permettre de s'approprier un petit peu tout ce qui est des dispositifs, du partenariat pour l'emploi. Du territoire aussi, du partenariat du territoire, mais du partenariat aussi emploi global, général. [...] Les missions du poste ont évolué sur plus des actions emploi, des actions avec les opérateurs emploi, sur du partenariat un peu transversal. En fait il y a vraiment trois axes qu'on a fait. Un axe plus sur l'EPI qui est resté, puisqu'en fait on est rattaché, hiérarchiquement on est rattaché au bureau des partenariats depuis un an. [...] L'idée c'est de pouvoir élargir nos publics, que ce ne soit plus que les EPI, mais aussi les assos conventionnés, etc. [...] Mais on a un axe sur les professionnels, de terrain on va dire [...]. Un axe sur le public, avec des actions en effet d'information sur l'emploi, des actions de préparation à des recrutements, sur des recrutements de la ville par exemple, parce qu'il y a beaucoup de recrutements sans concours à la ville. »¹

Ces postes de coordinateur·rices de terrain au sein des EPI à Paris relèvent d'une manière similaire aux coordinateur·rices du Grand Lyon d'une certaine ambiguïté de fonction. En effet, ils et elles doivent rendre des comptes sur les actions menées et événements organisés pour justifier auprès de la Dases de l'effectivité de leurs missions. Cela découle directement du financement européen du FSE que perçoit la Dases pour conserver ses coordinateur·rices, dont on sait combien il demande une rigueur dans la gestion et la justification des crédits². Ces CPTIE ont donc vu leurs missions évoluer du fait notamment de cette nécessité gestionnaire dans laquelle les actions et réalisations concrètes à destination des allocataires du RSA, mais

¹ Entretien avec deux chef·fes de projet territoriaux·ales insertion emploi, Ville de Paris, le 10 mai 2022. L'un·e des deux agent·es est diplômée dans la communication mais s'est reconverti·e professionnellement après une parenthèse familiale dans le milieu des années 1990 dans les métiers de l'accompagnement. L'agent·e est entrée à la Ville de Paris à ce moment-là en tant que CIP, puis a été intégrée en 2014 au poste de CPTIE car il ou elle en avait « marre de l'accompagnement ». L'autre agent·e est assistant·e social·e de formation, a travaillé pendant quatorze ans en SSP avant de reprendre un master autour de la politique d'intervention publique pour devenir cadre ensuite. Cette personne est détachée depuis 4 ans sur le poste de CPTIE.

² Anne EYDOUX, Jules SIMHA et Claire VIVES, « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : entre renouvellement du service public de l'emploi et normalisation des politiques locales d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, Hors-série 1, p. 105-128.

pas seulement¹, permettent non seulement de favoriser l'entrée de l'emploi dans les EPI de manière plus directe mais aussi de pouvoir quantifier le retour à l'emploi des publics bénéficiant de ces actions. C'est en ce sens que les démarches d'opérationnalisation des orientations stratégiques parisiennes à destination du rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi se positionnent au plus près des établissements et organisations qui accompagnent les publics. Il s'agit bien, pour les agent·es en charge de la coordination, d'assurer le passage des dispositifs à destination de retour à l'emploi au cœur des services en charge des allocataires du RSA.

Mais comme à Lyon, de cette ambiguïté de fonction du travail des coordinateur·rices découlent des conséquences en termes d'appropriations des dispositifs mis en place par les autres groupes professionnels qui constituent les EPI. Qu'il s'agisse de travailleur·euse sociaux·ales ou de CIP, le fait d'avoir un·e collègue « *ressource* »² dédié·e à l'emploi peut venir perturber les manières de faire plus habituelles. Celles-ci sont plus centrées autour de l'accès aux droits et de la signature des engagements du contrat avec l'allocataire³. C'est ce que rapportent les CPTIE rencontrés :

« Dans les EPI, on veut faire entrer l'emploi. Parce qu'effectivement, l'emploi n'était pas, même si c'est des accompagnements globaux ou sociopro, l'emploi n'est pas au cœur de l'accompagnement. Donc, en fait, c'est aussi l'origine de la création de nos postes. Par contre, c'est un long travail, parce que, déjà, pour se faire repérer, il y a beaucoup de mal, aussi bien en interne que par le partenariat, en fait. C'est très compliqué. Parce que c'est vrai que, souvent, au début, en tout cas, moi, je suis arrivée depuis 3 ans et demi. Et ça, quand je suis arrivée, le poste était vacant depuis un moment. Donc, les référents à l'EPI n'avaient pas l'habitude d'un poste, parce que c'est pas ce que je faisais. Et pour comprendre la différence entre mon rôle et le rôle d'un conseiller emploi, par exemple, c'est vrai que, souvent, la question sur le poste, c'est alors, pourquoi j'envoie plutôt une personne vers toi ? Sauf qu'en fait, moi, je ne fais pas d'accompagnement. Moi, je n'accompagne pas les personnes. En fait, ça va être des personnes qui sont prêtes à l'emploi, à positionner sur une action. Donc, c'est vraiment du ponctuel, en fait. »⁴

Cet extrait d'entretien permet de mettre en valeur la ligne rouge qui se distingue entre les conseiller·ères et référent·es de parcours RSA au sein des EPI sur la Ville de Paris d'un côté, et les CPTIE de l'autre côté, dont les missions sont d'être des personnes ressources pour les référent·es. La distinction que cette cheffe de projet opère entre l'accompagnement

¹ Rappelons que le plan quinquennal parisien d'insertion, le PPIE depuis 2021 entend s'adresser à l'ensemble des demandeur·euses d'emploi de la ville et non pas seulement aux allocataires du minima social.

² Entretien avec deux chef·fes de projet territoriaux·ales insertion emploi, Ville de Paris, le 10 mai 2022.

³ Voir chapitre 1, section 2.

⁴ Entretien avec deux chef·fes de projet territoriaux·ales insertion emploi, Ville de Paris, le 10 mai 2022.

d'allocataires et la coordination semble être primordiale pour elle. Le mandat d'accompagnant et le mandat de chef·fe de projet relèvent de logiques différentes : alors que le premier octroie aux professionnel·les un pouvoir discrétionnaire sur les allocataires, le second se limite à l'aiguillage des premier·ères professionnel·les dans les outils de retour à l'emploi. Les professions issues du travail social sont caractérisées par une forte autonomie¹. La présence de ces chef·fes de projet au sein des EPI à Paris peut donc être vécue par ce type de professionnel·les comme une intrusion dans la liberté quotidienne dont ils et elles disposent. À la manière des « juridictions » définies dans la sociologie des professions d'Andrew Abbott², les professionnel·les qui accompagnent les allocataires du RSA entendent exercer une expertise spécifique, distincte du travail de coordination qui se positionne davantage en relai de l'offre de dispositifs.

Afin de démarquer l'action menée par la Ville de Paris, une remarque faite par une agente de la Dases lors de la présentation de mes travaux de thèse en janvier 2023 atteste pourtant de la volonté de la Ville de Paris de ne pas apparaître trop comme une collectivité qui irait chercher les entreprises pour les sensibiliser à l'accueil et/ou à l'embauche de publics en insertion. Alors que je mettais en comparaison les binômes territoriaux grand lyonnais de CEI et de CLEE avec les CPTIE parisiennes, cette cadre a interrompu mon intervention pour préciser l'importance du choix de la municipalité de positionner précisément ces coordinateur·rices au sein même des EPI. Elle précise que les missions des CPTIE ne recouvrent pas le lien avec les entreprises, qu'ils et elles ne « démarchent pas » des organisations marchandes pour aller positionner les publics, mais qu'il s'agit précisément de rencontrer des allocataires pour leur permettre d'affiner leur retour à l'emploi quand ils et elles sont déjà proches d'une sortie par l'emploi. Pourtant, les démarches de signatures des pactes parisiens pour l'emploi avec des grands comptes, réalisées par la DAE témoignent du volontarisme de la collectivité en matière de contractualisation avec le secteur marchand, bien que ce rôle soit dévolu à une autre direction que la Dases.

Les opérations permettant la concrétisation du rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi entreprises par les collectivités étudiées semblent donc particulièrement ciblées dans un objectif inconscient : celui de faire changer les pratiques professionnelles. Qu'il s'agisse des CPTIE à Paris ou des CEI à Lyon, c'est bien souvent une ambiguïté de position de

¹ Yvette MOLINA, « Chapitre 3. La socialisation professionnelle des travailleurs sociaux en tension, entre segmentation et déssegmentation professionnelles », *Formation des adultes et professionnalisation*, 2022, p. 97-112.

² Andrew ABBOTT, *The system of professions. An essay on the division of expert labor.*, *op. cit.*

ces coordinateur·rices qui traduit la mission sous-jacente qu'ils et elles doivent endosser, c'est-à-dire faire pénétrer l'emploi – et les entreprises – dans le secteur de l'insertion en permettant une appropriation pérenne par les agent·es de l'insertion de ces dispositifs de retour à l'emploi. Mais ces derniers viennent s'ajouter à la multiplicité de possibilités existantes pour les professionnel·les de l'accompagnement des allocataires du RSA, favorisant ainsi une concurrence entre tous les dispositifs, captifs de leurs publics et de leurs financements.

2.1.2 « *Maintenir la raison d'être du dispositif* »¹ : quand le financement devient plus important que le dispositif lui-même

Les logiques concurrentielles entre les différents dispositifs d'accompagnement pour les allocataires du RSA décrites ci-dessus conduisent à des impératifs bureaucratiques et financiers. Le plus important de tous est relatif à la nécessité pour les professionnel·les de terrain mais aussi pour les cadres intermédiaires, de « remplir » les actions qu'ils et elles mènent, c'est-à-dire concrètement de faire le plein d'inscrit·es dans les différents dispositifs et actions pour que les financements se maintiennent. Cet impératif est à la fois une conséquence de la concurrence directe entre tous les dispositifs et une cause du renforcement de cette concurrence car celle-ci implique des mécanismes de différenciation sur le « marché » des actions et des parcours. Ces règles de la nouvelle gestion bureaucratique s'apparentent selon Philippe Bezes au *New Public Management*².

Dans le cas des opérateurs associatifs, analysé dans le chapitre 2, ces mécanismes sont assez nets : entre les associations elles-mêmes, une concurrence est livrée pour attirer les fonds publics. Mais cela est aussi valable entre les associations et les différents services publics, voire entre les services publics eux-mêmes, comme entre Pôle emploi et les services départementaux. Si la gestion des fonds publics est supposément guidée par une rationalité budgétaire des structures, elle est aussi motivée inévitablement par l'attribution des fonds d'une manière démocratique. Il s'agit, par la négociation, d'octroyer suffisamment de subventions à certains acteur·rices et un peu moins à d'autres, sans pour autant les en priver, afin de maintenir un

¹ Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle, titulaire d'une licence de médiation culturelle, et sa responsable, titulaire d'un master en littérature ayant passé le diplôme de conseiller en insertion professionnelle à la suite d'une reconversion, le 27 avril 2021.

² Philippe BEZES, « Le nouveau phénomène bureaucratique », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 1, p. 21-47.

clientélisme électoral d'une part¹ et une légitimité par l'action et l'intervention publique² d'autre part. Une inversion des objectifs prioritaires est alors à l'œuvre : l'impératif de conservation des financements devient plus fort que l'impératif d'insertion des allocataires³. C'est notamment le cas pour les associations, qui pointent justement régulièrement cette limite comme un facteur empêchant le bon déroulé de leurs activités. C'est ce que décrit cette responsable associative lyonnaise :

« Oui, et puis je ne sais pas s'il n'y a pas quelque chose d'un peu politique aussi derrière parce qu'il y a beaucoup d'actions qui se montent sur Lyon pour aider les personnes à aller vers l'emploi, donc des ateliers confiance en soi, des ateliers de revalorisation, des ateliers sur comment s'habiller, etc. Et c'est vrai que dans l'accompagnement, on est tous un petit peu à inscrire ces gens sur ces ateliers parce qu'en fait, s'il n'y a personne, ils ne sont plus financés aussi. Donc il y a cette logique. En même temps, c'est bien d'avoir toutes ces possibilités-là d'étapes et d'actions pour les personnes. Et c'est vrai qu'il y a un peu ce truc de se dire que si vous ne les mettez pas dessus, après les financiers vont dire que personne n'y va, ça ne sert à rien et ils les suppriment. Il y a un truc un peu comme ça aussi. Oui, il faut maintenir la raison d'être du dispositif. »⁴

Une certaine solidarité, ou du moins l'existence d'un réseau important, malgré la concurrence entre les associations, peut donc exister pour faire en sorte de maintenir les dispositifs qui sont tributaires, aux yeux des financeurs, de leurs indicateurs de réussite supposée. Bien souvent, ce ne sont pas des obligations de résultats mais de moyens qui pèsent sur les associations, les enjoignant alors à inscrire le plus de personnes possibles dans l'atelier ou l'action financée pour montrer que celle-ci attire des publics.

Au-delà de cet exemple tiré du monde associatif, ce sont des logiques similaires qui s'imposent dans les services publics eux-mêmes dans les deux grands parcours complémentaires au parcours d'allocataires du RSA. D'un côté, le dispositif du PLIE est accessible aux personnes allocataires du minima social, et à celles qui formuleraient explicitement la volonté d'entrer dans ce parcours renforcé. Celui-ci induit des rendez-vous plus réguliers (deux fois par mois contre une fois par mois voire deux mois pour le RSA) et une

¹ Julien TALPIN et Pierre BONNEVALLE, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 37-64.

² Stéphane CADIOU, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, 2014, vol. 148, n° 1, p. 43-55.

³ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2002. Je rejoins par-là le constat déjà posé par Serge Paugam concernant une distribution des allocataires dans des parcours d'insertion qui se règle selon une « logique d'opportunité ».

⁴ Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle, titulaire d'une licence de médiation culturelle, et sa responsable, titulaire d'un master en littérature ayant passé le diplôme de conseiller en insertion professionnelle à la suite d'une reconversion, le 27 avril 2021. Elles sont toutes les deux salariées d'une importante association lyonnaise d'urgence sociale.

logique d'étapes de parcours. Cette dernière sous-entend la réalisation d'actions successives, toutes reportées aux financeurs, pour que la personne se dirige vers une activité salariée ou une formation. De l'autre côté, l'accompagnement global est une autre modalité mettant en binôme un conseiller de Pôle emploi et un·e travailleur·euse social·e départemental·e au service du ou de la demandeur·euse d'emploi. Il s'agit aussi d'une modalité d'accompagnement financée par le fonds social européen, à destination de publics préalablement inscrits au service public de l'emploi et qui seraient volontaires pour entrer dans ce dispositif renforcé. L'analyse des dynamiques concurrentielles et de leurs impératifs de mobilisation du public de chacune des deux modalités renforcées sur les deux territoires est à ce titre intéressante pour comprendre comment le maintien des dispositifs devient un objectif en lui-même, presque plus important que les parcours des personnes elles-mêmes.

Afin de se repérer dans cet écosystème de parcours et de modalités supplémentaires d'accompagnement, des marqueurs sont identifiés par les agent·es pour orienter plutôt une personne sur un dispositif ou un autre : le territoire¹ et l'organisation référente initialement. C'est ce que décrit cette référente insertion et dispositifs partenariaux du CASVP, interrogée en avril 2022, quelques semaines après la mise en place effective du rapprochement entre le CASVP et la Dases autour d'une Direction des solidarités (DSOL) :

« HM : Est-ce que vous avez en tête des parcours types ?

Enquêtée : En fait, tout dépend de la structure dans laquelle on est. Quand on est à l'EPI où l'AGPE [Accompagnement global Pôle emploi], ça fonctionne parce que les conseillers AGPE sont présents dans la structure, et le public est généralement plus proche de l'emploi, donc, l'AGPE, ça marche. C'est un accompagnement avec un conseiller pour l'emploi, et voilà, ça fonctionne. Pour les publics de type SSP, c'est l'EPEC, le PLIE/EPEC qui fonctionne mieux. Ils ont l'habitude de travailler avec des personnes ayant un projet professionnel ou un parcours à construire, et il y a beaucoup plus de formations et de dispositifs disponibles. Ensuite, il y a aussi des logiques de territoire. Les dispositifs, en fait, ça dépend vraiment. En matière d'insertion, on a des secteurs où l'IAE fonctionne parce qu'ils en ont l'habitude et parce que c'est quelque chose qu'on veut développer et qu'ils connaissent. Donc, voilà. Après, ça dépend vraiment. Ça dépend de la connaissance qu'a le travailleur social sur ces dispositifs. Voilà. Il faut aimer l'insertion, ça change tout le temps. »²

¹ Le PLIE ne couvre par exemple pas toujours l'intégralité du territoire. À Paris, certains arrondissements ne sont pas inclus dans le PLIE, ce qui fait qu'un allocataire du RSA qui résiderait dans un territoire exclu du PLIE ne pourrait pas y rentrer. À Lyon, depuis la reprise centralisée par la collectivité métropolitaine de la gestion des fonds européens, tout le territoire métropolitain est éligible au PLIE.

² Entretien avec une référente insertion et dispositifs partenariaux du CASVP, le 21 avril 2022. Titulaire d'un diplôme d'État de CESF, cette référente a repris un master en expertise et ingénierie sociale au bout de quelques années d'exercice en tant que CESF. Elle a travaillé en SSP, en associations, en ONG et à la CAF.

Selon cette coordinatrice, c'est donc bien en fonction des catégorisations bureaucratiques préexistantes et leurs organisations associées que le dispositif de l'accompagnement global pourra être plus ou moins pertinent. Le marqueur du passage – voire de l'appartenance – à un SSP, pour cette coordinatrice qui y a effectué une partie de sa carrière, est ainsi plutôt associé à une incompatibilité avec l'emploi. Cela s'explique par la démarcation chez les agent·es parisien·nes entre les publics relevant des services sociaux, accompagnés en SSP, et ceux pour lesquels l'emploi est une problématique qu'il est possible de travailler, accompagnés plutôt en EPI. Elle semble mettre l'accent sur les réseaux de proximité par ailleurs, qui favoriseraient selon elle l'utilisation effective des dispositifs. Les EPI qui ont en leur sein des conseiller·ères emploi côtoient en effet des travailleur·euses sociaux·ales au quotidien, permettant ainsi une meilleure connaissance mutuelle et un échange d'informations plus rapide. Cette coordinatrice de la DSOL émet des réserves lors de l'entretien à l'encontre du dispositif de l'accompagnement global, pas seulement pour les facteurs évoqués ci-dessus mais aussi par rapport au manque de suivi dans les binômes mis en place. Elle reproche un travail cloisonné de chaque côté, sans coordination entre les deux conseiller·ères, Pôle emploi et assistant·e social·e, qui aboutit à ce que les services sociaux ne « *voient pas trop l'avantage de l'AGPE, hormis de valider qu'il y a une AGPE* »¹.

De manière similaire, d'autres acteur·rices de terrain rencontrés à Paris ont pu formuler un sentiment de pression hiérarchique liée à l'utilisation concrète du dispositif de l'accompagnement global². Cette pression semble presque prendre le dessus sur le dispositif lui-même dans les représentations des travailleur·euses sociaux·ales, alors qu'il ne concerne qu'une poignée de personnes dans la totalité des suivis par ce groupe professionnel en SSP. Une assistante sociale rencontrée évoque par exemple une file active d'une soixantaine de personnes en continu, dont un tiers sont allocataires du RSA et deux seulement sont effectivement inscrit·es dans l'accompagnement global. Elle décrit ainsi la manière dont elle perçoit ce type de dispositif concurrent, qui semble peiner à attirer des personnes :

« Un accompagnement renforcé, pour des personnes qui peuvent être déjà suivies. On nous demande beaucoup d'orienter vers l'AGPE, et des fonds européens, etc. S'ils n'ont pas des personnes, ils perdent leur fonds. Ils peuvent être voués à disparaître si ça ne fonctionne pas. Donc on nous demande de beaucoup orienter sur eux. Et effectivement, on essaye. Ceux qui ont un tout petit peu, soit c'est l'âge, soit ils ont travaillé il n'y a pas très longtemps, donc ils ne sont pas très longtemps dans le dispositif, on

¹ Entretien avec une référente insertion et dispositifs partenariaux du CAVSP, le 21 avril 2022.

² À Paris, l'accompagnement global est appelé « AGPE » pour accompagnement global par Pôle emploi, contrairement à Lyon où il est raccourci par « Accoglo ».

voit qu'il y a quand même une volonté de... AGPE au max, parce que nous, sur l'emploi, on n'est pas formés pour...on n'est pas formés pour... »¹

Alors que l'accompagnement global bute sur une réelle utilisation par les travailleur·euses sociaux·ales des services départementaux, il tend à se normaliser dans la palette d'outils à disposition des différents référents de parcours². Mais la gestion complexe des fonds européens fait souvent passer la nécessité de remplir en premier, au détriment de l'efficacité réelle de ce dispositif.

À Lyon, des logiques concurrentielles similaires entre dispositifs et parcours d'accompagnement se donnent à voir. On peut les illustrer avec l'exemple de la mobilisation du PLIE par les professionnel·les, qui a évolué sur le territoire métropolitain en un accompagnement qualifié d'« itinéraire emploi renforcé » à la suite de la centralisation de la gestion des fonds européens par la collectivité. Ces fonds européens sont scrutés par les différents échelons de la mise en œuvre, tout comme l'accompagnement global, mais de façon elle aussi renforcée puisque les PLIE n'associent pas Pôle emploi mais prévoient de financer des opérateurs associatifs pour réaliser les parcours d'accompagnement renforcés d'allocataires. Ces opérateurs cumulent régulièrement les deux sources de financements : métropolitaines au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA, et européennes pour le PLIE.

Pour les cadres territoriaux·ales chargé·es de l'orientation des allocataires du RSA, l'IER³ bénéficie de représentations plutôt favorables d'un point de vue de l'apport pour les personnes elles-mêmes. Mais ces représentations sont souvent rapidement effacées dans le discours des professionnel·les par les difficultés induites par les financements et les modalités de justification qu'ils imposent. Cette cheffe de service social de la Métropole décrit une appropriation locale par les partenaires qui accompagnent les allocataires en IER. Elle explique que certains d'entre eux privilégient une adéquation des publics avec les dispositifs, afin de justifier auprès du financeur des sorties positives effectivement réalisées :

« HM : Est-ce qu'on a vraiment des meilleurs résultats sur l'IER que sur le sociopro normal ?

Enquêtée : Oui, moi, je pense que... Alors, le résultat de l'IER, il est aussi lié aux gens qu'on y fait rentrer, quoi. [rires] Je sais pas si c'est l'IER en tant que telle qui apporte des résultats ou si c'est parce que le moment du parcours où on propose de l'IER est un moment où il y a un fort engagement du bénéficiaire et que, du coup, la porte de sortie est plus proche ? [...] Il y a sûrement les deux là-dedans, quoi. Mais

¹ Entretien avec une assistante sociale d'un SSP d'un territoire pauvre de la capitale, le 5 novembre 2021.

² Anne EYDOUX, Jules SIMHA et Claire VIVES, « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi », *op. cit.*

³ Pour rappel, l'IER est le nom du dispositif financé par le PLIE dans la Métropole de Lyon.

oui, moi, je suis tout à fait... Je pense tout à fait que ça peut apporter des choses dans un parcours à un moment donné. Et puis, on a des partenaires qui, parfois, qui jouent vraiment le jeu. Enfin, ils ne font pas rentrer dans l'IER que des gens qui sont, je dirais, à la porte de la sortie, quoi. Pour avoir... Moi, j'ai fait de l'insertion avant. Donc, pour avoir aussi son nombre de sorties positives, c'est très, très bien. On va pas se leurrer. [...] Ils sont hyper fliqués, quoi. Moi, je ne vais absolument pas en rajouter une couche. Le RSA fait déjà bien sa part. La Métropole aussi. »¹

Tous les cadres métropolitain·es rencontré·es évoquent justement cette difficulté à gérer les places entre les parcours d'allocataires du RSA classique et les places en IER, en renforcé. Ils et elles expliquent que l'orientation d'un allocataire primo-arrivant dans le minima social doit dans un premier temps passer forcément par l'accompagnement par une structure socio-professionnelle classique, avant de pouvoir décider de l'inscrire, sous réserve de son approbation, dans le parcours renforcé. Ainsi, les cadres territoriaux·ales n'ont que très peu la main sur ces parcours-là, dont l'inscription d'un allocataire dedans revient plutôt aux opérateurs eux-mêmes lorsqu'ils repèrent qu'une personne correspond aux critères et en est volontaire. Ce « tri à l'opportunité »² aboutit donc à ce que cadres et référent·es « se plient à cette logique dominée par l'offre des promoteurs de l'insertion »³.

Les opérateurs qui sont les plus en lien avec le ou la responsable territorial·e, qui ont gagné en quelque sorte ses faveurs et jouissent d'une bonne réputation, seront ceux avec le moins de difficulté pour parvenir à compléter leurs dispositifs et files actives. D'autres à l'inverse devront redoubler de démarches pour arriver à se faire connaître et permettre qu'on leur oriente du public⁴. Le dispositif du PLIE est donc fortement lié aux orientations réalisées par les responsables métropolitain·es sur les territoires, mais l'appropriation par les structures associatives elles-mêmes leur permet de s'auto orienter des publics qu'elles identifient comme plus proches de l'emploi pour entrer dans un dispositif renforcé. Autrement dit, certains partenaires dans l'IER qui accompagnent aussi des allocataires du RSA en socioprofessionnel traditionnel, s'orientent eux-mêmes des allocataires en IER pour pallier le manque d'orientations venant d'autres partenaires. Cela pousse à penser d'abord à remplir son dispositif pour conserver ses financements avant de penser à la pertinence du parcours pour l'allocataire du RSA.

¹ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation ayant exercé vingt ans en centre social avant de reprendre un master en développement local, le 11 mai 2021.

² Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, op. cit.

³ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2002.

⁴ Différentes structures partagent en entretien le fait de devoir faire la « promotion » de leurs actions auprès des autres professionnel·les afin que ceux et celles-ci inscrivent leurs allocataires aux actions des partenaires.

Ces appropriations locales et pratiques permettant de contourner la difficulté à remplir, elle-même tributaire des jeux de réputations locaux, mais aboutissent à une nouvelle hiérarchie des objectifs. Contrairement à un sens commun qui voudrait que la politique d'insertion serve les intérêts des allocataires, celle-ci se deviendrait plus modestement une « pure gestion administrative du dispositif [...] au service d'une technocratie de l'insertion de plus en plus pesante, voire dans certains cas inefficace »¹. C'est particulièrement le cas pour des territoires sur lesquels il y a beaucoup d'intervenants et où l'offre d'insertion serait moins lisible. Une cadre associative en charge de la gestion administrative et financière de sa structure explique cela pour un territoire très dynamique de la ville de Lyon :

« On n'a pas non plus toujours suffisamment d'orientations. Même si on fait des réorientations en interne, c'est pas toujours suffisant. Je ne sais pas pour votre thèse ce que vous prendrez comme angle, mais ce lien CLI-structure, il est capital. Et dysfonctionnel [...] On va aller, on va rencontrer. IER, RSA, ça veut dire que les personnes qui sont au RSA chez nous, suivies, accompagnées, quand elles s'approchent de l'emploi, on les fait passer en IER, RSA. [...] Mais ce n'est pas suffisant pour toutes les places qu'on a. Donc là, nous, on est en difficulté. Et dans ce cas-là, très bien, on en rentre. »²

Alors que les différentes modalités d'accompagnement sont construites pour correspondre à des interstices de la politique d'insertion non couverts par d'autres dispositifs, la gestion quotidienne de ceux-ci, du financement à la sortie des allocataires en passant par l'orientation, tend vers un amenuisement de la différenciation entre les parcours. Les impératifs d'opportunité et de remplissage des actions et parcours pèsent lourdement sur les professionnel·les, notamment associatif·ves, dont les subventions dépendent de la réalisation d'objectifs en termes de moyens et non de résultats, bien que l'on note l'intégration par la plupart des professionnel·les de réaliser le plus de sorties positives possibles.

Les logiques fortement concurrentielles entre les dispositifs prennent place sur le marché des actions et parcours de l'insertion à différents niveaux ou échelles : entre associations, entre associations et services publics ou entre services publics eux-mêmes. À Paris ou à Lyon, les exemples analysés de parcours renforcés, nécessitant l'accord explicite de la personne, viennent instaurer une compétition entre les organisations pour remplir effectivement leurs actions, c'est-à-dire faire le plein de candidat·es. Cela favorise une inversion des logiques

¹ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, op. cit.

² Entretien avec une responsable administrative et financière de SIAE au sein d'une fondation lyonnaise de taille importante, plutôt identifiée public jeune et enfance en danger avec la gestion de nombreux foyers, le 8 juillet 2021.

prioritaires avec une certaine primauté donnée aux impératifs financiers et bureaucratiques, qui dessert l'efficacité de la politique d'insertion et contribue à un tri à l'opportunité¹. Cette concurrence entre les dispositifs butte aussi sur des territoires professionnels dont les frontières sont de forts enjeux de luttes entre les différents segments professionnels, renforçant ainsi ces mécanismes de compétition marchande.

2.2 Des dispositifs aux prises avec les territoires professionnels

Si la transversalité entre insertion et emploi² est une injonction forte dans le secteur mais qu'elle peine souvent à s'opérationnaliser du fait même des groupes professionnels, la compétition entre les dispositifs eux-mêmes participe d'un même constat. Les territoires professionnels ancrés, compris comme des « ensembles de tâches et compétences exercées de façon plus ou moins exclusive par un groupe de professionnels »³, opèrent comme des barrières à l'entrée et à la pénétration de dispositifs qui ne correspondraient pas à l'idéal d'un parcours d'insertion. Sans pour autant que ces mêmes professionnel·les puissent définir précisément le parcours idéal typique d'un allocataire du RSA autrement que par son autonomie financière, le prisme du travail social conduit souvent à des pratiques de rétention concernant les dispositifs d'emploi.

L'adéquation des dispositifs à destination du retour à l'emploi avec le « public RSA », pour lequel les travailleur·euses sociaux·ales contribuent à définir une action et des pratiques centrées autour de l'accès aux droits et de la signature des contrats d'engagements, est donc questionnée ici. L'émergence d'initiatives privées pour l'emploi des allocataires de minimas sociaux, souvent soutenues par les collectivités, se fonde sur des partenariats avec des acteurs privés lucratifs pour favoriser le recrutement direct de ces publics (2.2.1). Mais les pratiques des travailleur·euses sociaux·ales définissent une imperméabilité à d'autres dispositifs considérés comme relevant du travail d'autres professions, participant ainsi au renforcement des territoires professionnels (2.2.2), même si les lignes de certains d'entre eux évoluent.

¹ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, *op. cit.*

² Voir chapitre 1, section 1.

³ Magali ROBELET, Marina SERRE et Yann BOURGUEIL, « La coordination dans les réseaux de santé », *op. cit.*

2.2.1 Des initiatives privées pour l'emploi

Les acteurs associatifs du secteur de l'insertion lyonnais, étudiés dans le précédent chapitre, ont pu par le passé se mobiliser pour préserver leurs intérêts dans le marché de l'accompagnement des allocataires du RSA et éviter ainsi la venue d'autres acteurs qu'ils ne considéraient pas en adéquation avec leurs représentations. Pour autant, comme cela a été démontré aussi, leurs ressources et leurs modalités d'action restent limitées face à une métropole voulant se montrer innovante et qui cherche à restreindre par la même occasion ses budgets¹. Ils ne peuvent donc pas empêcher l'installation d'acteurs et d'initiatives peu traditionnels ou du moins nouveaux lorsque ceux-ci tentent de conquérir de nouveaux marchés sur la métropole lyonnaise.

Un important groupe de l'Économie sociale et solidaire (ESS) a fait son entrée sur le territoire lyonnais en 2022, financé en partie par le secteur privé et ayant répondu avec d'autres structures estampillées comme appartenant à l'ESS à un appel à projets de la Métropole de Lyon pour l'accompagnement d'allocataires du RSA en 2021 à la suite de la crise sanitaire. L'analyse de ce groupe de l'ESS paraît heuristique pour comprendre comment les collectivités organisent la mise en concurrence des intervenants. L'étude de ce consortium de l'ESS révèle des pratiques bien différentes de l'accompagnement réalisé dans d'autres structures par des travailleur·euses sociaux·ales, renforçant une image négative dans ce groupe professionnel des modalités d'intervention de ces acteurs récemment arrivés sur le territoire. Le territoire professionnel du travail social, défini avec un certain nombre de diplômes et de compétences reconnus par l'État, regroupe donc plusieurs métiers tels que assistant·e social·e, conseiller·ère en économie sociale et familiale ou éducateur·rice spécialisé·e. Définis par l'intervention sociale², ils induisent tous un accompagnement de publics en difficulté de logement, financières ou encore de santé. À la manière dont l'« activité de relais participe d'une démarche de création ou de conquête d'un marché, visant à tirer profit de l'exercice même d'une démarcation »³, ce groupement d'acteurs qui s'est installé sur la Métropole de Lyon a bénéficié de l'ouverture d'un marché public par celle-ci pour tenter de s'imposer dans un espace déjà saturé d'interventions

¹ Le mandat de Bruno Bernard à la Métropole de Lyon est marqué par un investissement fort de la collectivité dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, sous l'impulsion notamment de la première vice-présidente Émeline Baume de Brosse. Mais la forte contraction des finances de la collectivité à partir de l'année 2024 conduit entre autres à une rehiérarchisation des priorités politiques.

² Didier DUBASQUE, « L'intervention sociale d'intérêt collectif : un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble ? », *Informations sociales*, 2009, vol. 152, n° 2, p. 106-114.

³ Caroline FRAU et Anne-France TAICLET, « Dans les marges de l'action publique », *op. cit.*

sociales, pour envoyer un signal à la collectivité de la désirabilité et de l'efficacité de ses actions.

L'appartenance au travail social, définie donc par la détention d'un diplôme et l'exercice de la profession associée, fonctionne ainsi comme une identité des structures et organisations de l'insertion sociale et professionnelle. Mais le développement croissant de l'économie sociale et solidaire¹ participe d'un brouillage des frontières entre des structures se réclamant explicitement de l'ESS et celles issues de l'associationisme et des initiatives localisées². Depuis la loi de 2014 sur l'ESS et la promotion de ce secteur comme alternative à l'État social en favorisant l'innovation sociale³, différents acteurs et opérateurs privés, non nécessairement associatifs, sont venus concurrencer directement sur le champ de l'accompagnement les organisations déjà installées, que celles-ci soient publiques ou associatives (cf encadré n°6, *infra*).

Encadré n°6 – Mahès, un acteur de l'ESS aux reins solides

La plus importante des structures du consortium analysé, que j'appellerai Mahès, est un groupement de l'ESS créé dans les années 1990 à Paris de l'initiative de trois personnes aux professions et aux statuts différents : un dirigeant de la SNCF, un travailleur de rue et un cadre dirigeant de St-Gobain. Aujourd'hui premier acteur de l'IAE en Ile-de-France, Mahès entretient depuis sa création un lien très fort avec le secteur économique marchand en postulant dès sa création que « nul n'est inemployable »⁴ et que les personnes sans domicile fixe qui errent parfois aux abords des gares peuvent être utiles socialement en travaillant pour la SNCF contre un logement dans d'anciens wagons. Le lien des fondateurs avec des grandes entreprises du CAC40 d'une part (St Gobain) et d'opérateurs publics des transports, d'autre part, leur permet de développer rapidement des activités permettant l'accompagnement et l'embauche de personnes en situation d'insertion par des entreprises qui peuvent ainsi valoriser des démarches

¹ Matthieu HELY, « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, 2017, N° 163, n° 3, p. 543-556.

² Matthieu HELY, « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, 2017, N° 163, n° 3, p. 543-556.

³ Paul MOUTARD-MARTIN, « « Entrepreneurat social » : une catégorie qui accompagne la « marchandisation » du secteur à lucrativité limitée ? », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 111-128. C'est principalement par Hugues Sibille que ces concepts se développent en France et promeuvent une ESS au service d'une économie de marché en lieu et place d'une organisation utopique alternative. L'ESS est pour Hugues Sibille une manière d'innover et d'implémenter des manières d'externaliser les services publics, conformément à la volonté de rationalisation promue par le *New public management*.

⁴ Site internet du groupe Mahès [consulté le 10 octobre 2024].

sociales – la RSE étant en phase de devenir un enjeu dans le courant des années 1990. Mahès est ainsi composé de différentes structures de l'IAE (EI, ACI, DPH)¹ ou de structures adaptées dans différents secteurs d'activité tels que la logistique, le BTP ou encore les espaces verts. Sur son rapport d'activité 2023, on peut lire que Mahès avait accompagné plus de 3600 personnes, dont 1500 salarié·es en insertion.

Le groupe Mahès comporte aussi une branche d'activité centrée sur le conseil afin d'« accompagner divers acteurs (entreprises classiques ou acteurs de l'ESS) » en développant notamment des projets à impact, en « optimisant la performance sociale » des projets d'insertion ou encore en « accompagnant les entreprises dans le développement de solutions inclusives ». Au conseil d'administration de Mahès, on trouve de nombreux·euses administrateur·rices ou responsables issu·es d'autres grandes entreprises françaises telles que L'Oréal, La Poste, la Française des Jeux, ou encore Vinci. Le vocabulaire utilisé dans ce rapport d'activité autant que les profils des administrateur·rices témoignent du positionnement particulièrement proche de l'économie marchande et capitaliste, que peut avoir le groupe Mahès.

C'est justement avec la grande entreprise Vinci que Mahès a monté une « *joint-venture sociale* »², un dispositif que le groupe qualifie de « partenariat innovant avec l'entreprise »³. Il s'agit d'un montage d'une co-entreprise entre une organisation du secteur privé marchand classique et une organisation à vocation sociale, telle que le groupe Mahès, dont le but est de « tirer le meilleur des deux mondes [en réconciliant] l'économique et le social, la performance et l'inclusion des publics en difficulté »⁴. Vinci et Mahès ont ainsi monté une autre organisation en 2018, que l'on nommera Yopa, dont les finalités ne sont autre que recruter des salarié·es en insertion dans des métiers en tension, en l'occurrence la logistique de chantier pour Vinci. Les salarié·es sont accompagné·es en parallèle pour reprendre confiance en eux et elles et être autonomes dans le travail. Une responsable d'un dispositif d'accompagnement de Mahès lancé en Ile-de-France puis implanté en région lyonnaise à compter de 2022 explique en ces termes la philosophie de ces partenariats :

¹ Voir chapitre 4 : Atelier et chantier d'insertion (ACI), Entreprise d'insertion (EI) et Dispositif premières heures (DPH).

² Le terme est tiré du site internet et du rapport d'activité 2023 de Mahès.

³ Le terme est tiré du site internet et du rapport d'activité 2023 de Mahès.

⁴ URL : <https://www.francetravail.org/accueil/actualites/2020/tirer-le-meilleur-des-2-mondes-avec-la-joint-venture-sociale.html?type=article> [consulté le 10 septembre 2024].

« Le groupe [Mahès] place avec un besoin d'entreprise, donc on est très lié aux entreprises en fait, on n'est pas un acteur qui ne travaillons que sur un volet, on va dire public, on a vraiment un pied dans l'entreprise, et toutes les, ce qu'on appelle du coup, des "joint-venture sociales" vont être créées et travaillées avec une entreprise et un partenariat 51% [Mahès], 49% entreprise. Ce qui fait qu'en termes de portage, on a quand même une responsabilité, enfin voilà, le portage est majoritaire côté [Mahès], et on va tout simplement décomposer, on va dire, une ligne d'action dans l'entreprise qui va nous permettre de générer une activité accessible, et en fait de là on va mettre en face des publics qui aujourd'hui n'ont pas la capacité de travailler dans un travail classique, on va proposer des contrats adaptés, et à partir de là le contrat d'insertion se met en place, et la personne est accompagnée au niveau social et professionnel pendant son parcours. »¹

D'un point de vue concret, la responsable explique ensuite que grâce à Vinci, Mahès a bénéficié de locaux – gratuits, flambants neufs et bien placés – pour son installation à Lyon, ce qui lui a aussi permis de recevoir du public plus facilement et dans de bonnes conditions. L'article de France Travail dédié à cette *joint-venture* sociale précise par ailleurs que « *ce projet est d'autant plus viable et pertinent, qu'il répond aux besoins de l'activité de Vinci, qui cherchait à optimiser et à sécuriser la logistique sur ses chantiers* »². Un partenariat que d'autres experts en recrutement qualifient finalement de « gagnant-gagnant »³ car il permet non seulement pour l'entreprise cotée en bourse de faire face aux difficultés de recrutement qu'elle rencontre de manière récurrente, tout en pouvant affirmer mener une politique RSE au sein de l'entreprise, mais aussi en permettant un potentiel développement de l'acteur non lucratif. C'est du moins comme cela qu'est présenté l'avantage pour l'autre partie par ce même article d'expert·es en recrutement : « pour l'acteur du monde non-lucratif, cet enjeu peut être de démultiplier son impact en s'appuyant sur la force d'une entreprise classique ou par exemple de toucher de nouveaux bénéficiaires »⁴. Si les acteurs associatifs ont supposément une mission non lucrative, cette présentation d'un tel partenariat gagnant-gagnant, au-delà du simple fait qu'elle n'évoque qu'en deux mots la mission sociale en elle-même, insiste donc sur l'impératif de croissance et de développement que les organisations non lucratives doivent avoir. C'est ainsi que le groupe Mahès semble particulièrement imprégné du secteur économique marchand, en tissant ces partenariats à vocation sociale – mais pas que – et en se positionnant ainsi comme

¹ Entretien avec la responsable d'un dispositif du groupe Mahès, implanté en Ile-de-France et en Auvergne Rhône Alpes, le 6 décembre 2022. Diplômée de Sciences Po Paris, cette cadre a occupé plusieurs postes en collectivités territoriales puis dans le secteur privé en tant que consultante en recrutement puis cheffe de projet dans une structure de réseau et de formation pour les agent·es des collectivités territoriales.

² *Ibid.*

³ URL : <https://www.experts-et-decideurs.fr/strategie-entreprise/joint-venture-sociale/> [consulté le 10 septembre 2024].

⁴ *Ibid.*

leader de ce type de dispositif¹. Le groupe Mahès a ainsi développé quatre *joint-ventures* sociales avec des grandes entreprises internationales : le groupe d'électroménager SEB dans le cadre d'un atelier de réparation à Paris, le groupe américain GXO Logistics qui a permis de créer une entreprise adaptée dans les métiers de la logistique, et enfin la fondation Accenture (métiers du conseil) pour la création d'une entreprise en 2016 d'inclusion numérique.

Mais l'ampleur de Mahès ne s'arrête pas à ces partenariats avec des entreprises du CAC40. En effet, le groupe a décidé d'étendre cette expertise – dans le secteur de l'IAE (au titre donc de recruteur de personnes en insertion) mais aussi dans l'innovation sociale – à l'accompagnement de public. C'est spécifiquement en ce sens que le groupe peut ainsi contribuer à des circuits fermés de publics en insertion repérés au sein de ses structures, salarié·es ensuite dans ses SIAE, puis embauché·es idéalement dans les entreprises avec lesquelles il a noué des partenariats. L'extension de ses missions à celles de l'accompagnement contribue donc en quelque sorte à un repérage du public précédant une embauche pour le groupe Mahès, ce qu'il ne pouvait pas faire en tant que simple employeur. Dans la perspective largement décrite par d'autres acteurs de terrain de difficultés de mobilisation du public, le développement d'activités d'accompagnement permet donc de pallier cette difficulté à trouver des personnes en insertion pour le groupe. C'est précisément ce qu'explique la responsable d'un dispositif d'accompagnement rencontrée à Lyon dans le cadre du déploiement sur la métropole de ce dispositif :

« Aujourd'hui la position de [Mahès] c'est de dire, on sait faire de l'accompagnement avec ce qu'on appelle du support-travail, allons sur du non-support-travail, comment on peut accompagner les personnes sans être employeur en fait. On a prouvé qu'on était capable de le faire, mais aujourd'hui, comment on pourrait le faire autrement, sans être nous-mêmes employeurs de ces publics-là, et c'est l'enjeu [du dispositif] notamment, et c'est aussi un des tests qu'on se fait en fait depuis trois ans. Donc là, ce qu'on constate, c'est qu'on a une approche un peu de *challenger* par rapport à des services publics de l'emploi classique, parce qu'on a aujourd'hui une approche qui est complémentaire à celle de Pôle emploi, et on est sur une question, c'est-à-dire qu'est-ce qu'on est capable, enfin on se pose les mêmes questions en fait, la gestion du volume, la gestion de la question de l'accompagnement, du caractère obligatoire de l'accompagnement. »²

¹ À tel point que le groupe a créé son entreprise de conseil pour les organisations qui souhaiteraient mettre en place de telles *joint-venture* sociales, ou toute autre solution « à impact ».

² Entretien avec la responsable d'un dispositif du groupe Mahès, implanté en Ile-de-France et en Auvergne Rhône Alpes, le 6 décembre 2022. Diplômée de Sciences Po Paris, cette cadre a occupé plusieurs postes en collectivités territoriales puis dans le secteur privé en tant que consultante en recrutement puis cheffe de projet dans une structure de réseau et de formation pour les agent·es des collectivités territoriales.

Tout en étant consciente de la limite potentielle d'une implantation qui survient dans un écosystème d'acteurs « *différenciés par typologie de publics* »¹, le groupe Mahès prône une approche qui au contraire se fonde simplement sur la motivation, donc sur des facteurs individuels : « *à partir du moment où vous êtes motivé, on va vous aider* »². Le terme de *challenger* employé par cette responsable vient insister sur les tensions potentielles – mais connues par le groupe – que sa venue pourrait provoquer. Il sous-tend aussi une hiérarchie entre les dispositifs à destination des publics en insertion, que ceux-ci soient ou non allocataires du RSA. Car il faut préciser que l'appel à projets dont a bénéficié le groupe Mahès sur la Métropole de Lyon était spécifiquement destiné aux allocataires du RSA, de sorte à les « soutenir dans [leurs] démarches pour [leur] permettre de retrouver rapidement un emploi dès le début de [leur] accompagnement ». Mais le dispositif peut accueillir par ailleurs toute personne en difficulté qui voudrait retrouver un emploi, puisque peu importe sa situation, Mahès s'efforce de l'accompagner. Ce que permet par là-même le groupe c'est de disqualifier en quelque sorte les parcours plus classiques de l'insertion, ceux notamment pris en charge par le travail social, considérés comme enfermants et limités à de l'aide au mieux financière, entre autres financés par les collectivités territoriales. En adressant donc des signaux positifs de collaborations pérennes avec le secteur marchand aux collectivités, ces acteurs relaient les normes discriminantes de l'employabilité et du marché de l'emploi d'une part, mais aussi l'idée prépondérante promue par l'État social actif que l'emploi, peu en importe les conditions, est la seule sortie possible pour les personnes connaissant des difficultés. En miroir, ces acteurs relais tendent à prouver par la même occasion que l'efficacité de leurs dispositifs véhiculent des représentations plus modernes et innovantes, en phase avec celles de l'ESS, comparément à des prises en charge publiques qui ne cessent de démontrer leur inefficacité.

En créant des filières de recrutement dès le repérage des publics jusqu'au positionnement en entreprise, Mahès empiète sur de nombreux acteurs déjà implantés dans le paysage lyonnais, au premier rang desquels se trouve Pôle emploi. Pourtant, Mahès en sa qualité d'opérateur quasi-privé de l'emploi de personnes en insertion, agit ainsi en intermédiaire de l'action publique en parvenant à conquérir un nouveau marché de l'accompagnement des publics en insertion sur la métropole qui valorise des outils marqués comme innovants et des solutions de retour à l'emploi qui correspondent davantage à l'économie sociale et solidaire qu'à l'insertion classique – autrement dit, au travail social. Ces initiatives privées pour l'emploi

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

participent donc de la construction de monopoles dans les politiques sociales pour ces grands groupes associatifs. Elles deviennent en quelque sorte des symboles d'activités efficaces à la frontière entre le secteur non lucratif et le secteur marchand. Par-là, elles orientent la concurrence entre les dispositifs, même si elles demeurent limitées en termes de quantité¹. Ces initiatives privées pour l'emploi questionnent pourtant les territoires professionnels de l'insertion ancrés dans des logiques de prise en charge par la puissance publique.

2.2.2 Le renforcement des socles professionnels

Ces modalités privées d'accompagnement des publics allocataires du RSA n'interviennent pas dans des terrains neutres et vides. Au contraire, les territoires professionnels aux limites et contours parfois flous agissent comme autant de barrières empêchant la perméabilité et la porosité des dispositifs privés d'accès à l'emploi mais aussi plus largement des dispositifs qui ne valoriseraient pas un travail de longue haleine par un·e professionnel·le qualifié·e dans le travail social.

Un des enjeux du programme politique d'insertion parisien, le PPIE, a été précisément de renforcer la coordination entre les acteurs pour favoriser une meilleure circulation de l'information. Cela est censé permettre que tous les acteurs aient accès à la même et bonne information, et par-là même de viser l'efficacité des dispositifs². C'est dans cette perspective notamment que les postes de CPTIE, qui existent déjà depuis 2014, sont censés permettre une imprégnation des dispositifs emploi au sein même des EPI, qui sont les organisations territoriales de la Ville de Paris qui accompagnent la plus grosse partie du contingent d'allocataires du RSA parisien·nes. Si leurs missions sont assez bien identifiées par les agent·es des EPI, une cadre relève lors de l'observation d'un groupe de travail organisé par la Dases sur la contractualisation en mars 2022, le caractère « très descendant »³ des informations que les chef·fes de projet communiquent au quotidien. Elle explique, au nom des agent·es de sa structure, qu'ils et elles reçoivent beaucoup de mails de la part de ces coordinateur·rices à tel point qu'elle se « demande comment les référents font pour s'y retrouver »⁴. Une seconde

¹ Les quatre *joint-ventures* sociales du groupe Mahès auraient permis l'accompagnement de 600 personnes en France en 2023, spécifiquement en Ile-de-France. Les taux de sorties positives sont similaires à ceux imposées par les collectivités aux structures accompagnant les allocataires du RSA soit entre 60 et 80%.

² L'axe trois du PPIE est intitulé « mobiliser les offres de formation et d'accompagnement à l'emploi ». PPIE 2021-2026, Ville de Paris.

³ Observation d'un groupe de travail sur la contractualisation avec les allocataires du RSA, 22 mars 2022.

⁴ *Ibid.*

responsable d'EPI rencontrée lors d'un entretien met, elle aussi, l'accent sur les efforts de réunion et de connaissance que demandent les multiples informations et dispositifs possibles dans la capitale. Pourtant, les modalités concrètes décrites ci-dessus d'accès à l'information semblent limitées à la seule connaissance des actions des partenaires, sans réflexion autour de l'adéquation entre celles-ci et les publics :

« La coordination gagnerait à être améliorée encore. C'est une des réflexions aussi dans le PPIE, dans le plan parisien pour l'insertion à l'emploi, d'organiser des cycles d'informations qui seraient justement transverses pour toucher à la fois les référents des EPI qui ont déjà effectivement pas mal de... on peut leur mettre à disposition assez facilement de l'information justement par la CPTIE, par la participation des responsables des EPI à un certain nombre d'instances. [...] Mais on se rend compte effectivement qu'on gagnerait beaucoup à échanger entre services sociaux et professionnels de la ville et Pôle emploi avec les associations aussi à vraiment les intégrer dans nos circuits d'information. »¹

Au-delà donc de l'objectif politique d'une meilleure gouvernance entre les dispositifs afin que ceux-ci trouvent plus systématiquement leurs publics, l'opérationnalisation d'une telle volonté est contrainte par les habitudes et routines de travail des différents groupes professionnels. Ceux-ci définissent ainsi des manières d'accompagner les publics centrées autour de l'accès aux droits et des dispositifs publics pour parvenir à améliorer concrètement les situations des personnes allocataires du RSA, mais le travail autour de l'emploi demeure souvent limité. La citation ci-dessus révèle alors qu'il existe une limite opérationnelle à ce que les dispositifs à destination de l'emploi soient réellement et effectivement utilisés par les référent·es RSA. L'information semble circuler, est transmise – même si elle est en trop grande quantité pour certain·es professionnel·les – mais les dispositifs n'ont pas l'air d'être mobilisés par les référent·es. Dans les entretiens menés, ils et elles avouent souvent en avoir connaissance mais ne pas systématiquement les utiliser, car leurs pratiques relèvent plus facilement d'un travail centré sur la levée des freins à l'emploi que sur l'emploi lui-même. Les potentiels résultats de dispositifs ou de partenariats directs avec des entreprises ne sont jamais évoqués. La logique d'étapes dans le parcours de l'allocataire, qui commencerait par la levée des freins à l'emploi avant d'envisager avec lui ou elle la reprise d'un travail ou d'une formation est d'ailleurs caractéristique du travail social.

Sans présager d'une totale inefficacité de ces actions au sein même des EPI, on peut toutefois affirmer que leur réception dans ce type d'organisation par les professionnel·les qui y travaillent (conseiller·ères en insertion et travailleur·euses sociaux·ales) se limite ainsi au stade

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021.

de l'information, mais pas de l'utilisation concrète. Une directrice d'EPI évoque par exemple travailler en lien avec la mairie de son arrondissement parisien pour l'ouverture prochaine de nouvelles enseignes de prêt-à-porter et de restauration dans un centre commercial voisin. Des sessions d'information avec les responsables de ces enseignes ont ainsi été organisées pour promouvoir au sein du public RSA de l'EPI ces nouveaux emplois et « *essayer de les positionner sur ces postes* »¹. Sans évoquer par la suite les résultats de ces démarches, autrement dit si des allocataires du RSA ont été embauché·es ou non, cette responsable ne livrera pas son avis personnel sur ces modalités directes de recrutement. Elle évoquera aussi plus tard dans l'entretien l'importance du volet social pour les allocataires : « *des demandes d'aides financières sur le logement, des informations préoccupantes, pour les personnes vulnérables l'idée c'est d'avoir rapidement un interlocuteur qui informe sur les droits* »². Au regard de la trajectoire de cette responsable d'EPI, assistante sociale de formation, on comprend aisément qu'elle mette autant l'accent sur des sessions de recrutement portées politiquement par l' élu de son arrondissement que sur les problématiques sociales d'une partie du public qu'elle reçoit.

Lors des groupes de travail organisés par la Dases, ce sont ces mêmes dynamiques que l'on observe aussi dans les remarques des agent·es. Au cours d'un atelier observé sur la thématique du projet et des outils à mettre en œuvre par les professionnel·les pour l'accompagnement des couples et des familles en mai 2022, les agent·es présent·es ce jour-là, qu'ils et elles soient issu·es des EPI ou des SSP, semblent partager un constat sur ce type de public. L'animation de l'atelier par une cadre de la Dases démarre par l'interpellation d'une professionnelle venant d'un EPI qui demande une précision quant à l'intitulé de l'atelier : « *on parle d'insertion sociale ou professionnelle ?* »³. La réponse de la cadre est claire, il faut discuter des deux aspects puisque le parcours des allocataires, quel que soit leur référent·e, doit ou peut comprendre autant ses problématiques sociales que liées à son retour à l'emploi. Les professionnel·les évoquent alors de manière assez unanime la nécessité de « baliser des points » avec les couples mais surtout avec les familles, « au niveau du social »⁴. Ils et elles citent par exemple l'épineuse question de la garde des enfants pour les familles avant de pouvoir réfléchir à la question du retour à l'emploi. De manière liée, pour les enfants de moins de six ans ou pour les femmes enceintes, c'est la question de la Protection maternelle et infantile (PMI) qui peut être souvent abordée avec les allocataires : des consultations de suivis de grossesse, de

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021.

² *Ibid.*

³ Carnet de terrain, observation d'un groupe de travail organisé par la Dases en mai 2022.

⁴ Les trois extraits sont issus de l'observation du groupe de travail, mai 2022.

préparation à la naissance ou encore de vaccination de l'enfant. La hiérarchisation des étapes à réaliser est donc assez nette dans l'observation des discours et représentations de ces professionnel·les ce jour-là : on ne peut penser l'insertion professionnelle des allocataires du RSA si des freins sont toujours identifiés. Un autre groupe d'agent·es qui a travaillé sur un autre atelier le même jour liste par ailleurs les freins les plus fréquents chez les allocataires : la maîtrise du français, la question des violences intrafamiliales, les problématiques de santé (de la famille en entier), les difficultés de logement ou encore les problèmes financiers (dettes par exemple).

Contrairement aux initiatives privées qui prônent une approche de type « nul n'est inemployable », le travail des services publics d'insertion valorise une vision quasiment inverse, du fait même des groupes professionnels qui les composent. Le travail social définit des routines et des pratiques de travail principalement fondées sur la résolution des freins périphériques à l'emploi comme étapes indispensables dans le parcours d'un allocataire qu'il s'agit d'accompagner vers la sortie du RSA. Cette dernière sortie est à entendre au sens très large : les services sociaux départementaux visent et valorisent non seulement le retour à l'emploi salarié, assez rare finalement, comme sortie positive, mais surtout de manière plus fréquente les sorties vers le minimum retraite pour les plus de 60 ans, les sorties par la prise d'une formation qualifiante, ou encore les sorties par le passage du RSA à l'AAH pour les personnes en situation de handicap. De fait, le fort décalage entre les représentations d'un parcours d'allocataire selon les territoires professionnels conduit à une difficile pénétration des dispositifs emploi au sein des filières de l'insertion fondées sur le travail social. Le travail ambigu des coordinateur·rices vient donc renforcer et rejouer ces territoires du fait d'une volonté de résistance plus ou moins consciente des travailleur·euses sociaux·ales quant à la mobilisation de dispositifs de partenaires qu'ils et elles considèrent comme éloignés de leurs propres pratiques.

C'est aussi avec la question des outils mobilisés pour l'accompagnement des publics que l'on peut distinguer les territoires professionnels. Les opérateurs privés utilisent dans leurs pratiques des outils pour favoriser le retour à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, outils se voulant comme innovants et permettant de passer au-delà des difficultés du marché du travail ou de la personne elle-même en ne se basant que sur sa motivation. Comme le groupe Mahès qui postule que « nul n'est inemployable », ces opérateurs tentent donc de favoriser un rapprochement plus systématique de l'offre et de la demande d'emploi par des logiciels notamment. L'arrivée du groupe dans la métropole lyonnaise s'est par exemple faite par le

montage d'un consortium avec une seconde entreprise privée d'insertion, dont on peut lire sur la page de présentation internet qu'elle porte comme conviction que « chaque personne est avant tout la somme de ses talents avant d'être celle de ses problèmes, et ce, quels que soient les défis socio-professionnels qu'elle ait pu rencontrer dans son parcours »¹. Sans surprise, cette approche se situe dans la droite ligne de celle du groupe Mahès et explique donc en partie le partenariat monté pour répondre à l'appel à projet de la Métropole en 2021.

L'entreprise se définit comme une « structure d'accompagnement des publics vers l'entreprise », elle est composée d'environ 70 « collaborateurs »² dont la moitié ne sont pas salarié·es mais en prestation pour l'entreprise. Les profils des collaborateur·rices sont, comme la responsable rencontrée, plutôt issus du secteur des ressources humaines, expert·es en recrutement ayant une expérience en entreprise, mais aussi des coachs certifié·es ou encore des psychologues. Ces professions sont donc assez éloignées de la plupart des services publics de l'insertion composés majoritairement de travailleur·euses sociaux·ales ou de CIP. L'entreprise en question embauche toutefois quelques CIP elle aussi, seul point commun avec les autres organisations accompagnant des allocataires du RSA. Cette seconde entreprise est par ailleurs considérée comme innovante socialement du fait de son développement d'un logiciel dans le rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi. Cet outil agrège différentes propositions d'emploi de différentes organisations de sorte à consigner au sein d'un seul et même logiciel toutes ces offres et les profils des personnes pour pouvoir les faire correspondre :

« La deuxième [activité] donc c'est la conception et la mise à disposition du logiciel qui est notre outil de suivi qui nous permet de faire de l'accompagnement à 360 degrés des personnes. C'est un outil qui va nous permettre lorsqu'on rencontre le candidat d'avoir une vision de sa situation à 360 de son parcours, de son projet professionnel mais aussi des défis qu'elle rencontre par ailleurs. De pouvoir réaliser l'accompagnement en ayant un suivi de nos actions sur le logiciel, de pouvoir lui proposer des offres d'emploi parce que notre logiciel va aller chercher des offres d'emploi qui *matchent* avec les critères de manière automatisée, qui *matchent* avec les critères de la personne. Donc en fait il aspire des offres de différents sites emploi comme Pôle emploi, nos talents et nos emplois sur la région AURA, le logiciel va nous les proposer et nous on va pouvoir les transmettre aux personnes qu'on accompagne. Donc ça c'est lié [...] à notre vision de l'accompagnement, c'est qu'on est dans une démarche très concrète où en parallèle effectivement de l'accompagnement, des *coachings* individuels et collectifs qu'on peut

¹ Site de l'entreprise, [consulté le 13 septembre 2024].

² Le terme en lui-même évoque la diversité des statuts des personnes qui travaillent avec l'entreprise : toutes et tous ne sont pas salarié·es et n'ont pas les mêmes volumes et obligations de travail. Ce terme est rarement – voire jamais – utilisé pour qualifier les agent·es des services départementaux par exemple, ou même pour qualifier le personnel des structures associatives référentes de parcours RSA. Le terme de collaborateurs n'est donc pas neutre idéologiquement, et rappelle la flexibilisation à l'œuvre dans le marché de l'emploi avec l'extension des statuts d'emploi possibles.

mener pour accompagner les personnes, on va leur proposer des offres d'emploi toutes les semaines pour les rapprocher du monde du travail, qu'elles prennent conscience des opportunités autour de chez elles. »¹

Le vocabulaire et le champ lexical du placement à l'emploi que l'on retrouve dans cette citation apparaît comme constitutif d'une vision, que partagent en effet Mahès et cette entreprise, dans laquelle l'employabilité est la seule et unique porte de sortie, voire issue possible pour les personnes allocataires du RSA accompagnées. Contrairement donc à la vision mise en avant par les organisations plus traditionnelles, qui sont majoritairement composées de travailleur·euses sociaux·ales, les moyens et méthodes permettant d'accompagner les allocataires sont donc foncièrement différentes. L'accès aux droits et le volet social ne sont que très rarement mentionnés dans ce genre de structures comme faisant partie intégrante d'un parcours.

Qu'il s'agisse d'organisations associatives ou de services publics départementaux, les agent·es issu·es du travail social ou ayant suivi une formation de CIP expriment souvent un décalage entre les allocataires qu'ils et elles accompagnent et les dispositifs promus par les organismes de coordination de l'insertion par l'emploi. C'est particulièrement le cas dans la Métropole de Lyon avec la politique volontariste menée par le groupement d'intérêt public MMIE, dont les actions ne semblent pas profiter aux organisations qui sont référentes de parcours RSA. La MMIE relaie par ailleurs de nombreuses informations quant aux actions qu'elle met elle-même en œuvre à destination des publics éloignés de l'emploi ou quant aux actions des partenaires qui leur demanderaient de la relayer. Le ressenti ci-dessous d'une conseillère en association est assez nette à ce propos :

« *HM* : Vous faites bénéficier à certains de vos publics des actions MMIE ?

Enquêtée : Alors là, bon ça reste entre nous, mais pour moi c'est vraiment [...] plus de l'ordre de la vitrine qu'autre chose. Beaucoup de bruit pour rien, non mais vraiment. [...]. Bon après il peut y avoir des actions intéressantes mais sincèrement je ne considère pas que ça, tout ce temps passé et j'imagine cet argent investi pour finalement, le peu de résultats que ça donne ... On est souvent agacés par tout ça, comme on peut l'être par Pôle emploi aussi. Là on est vraiment sur des questions de financements en fait donc qui finance quoi. [...] C'est rare quand même que ça corresponde et que ça convienne et que, voilà, avec les personnes qu'on accompagne et la nature de notre travail en fait. Donc il y a un

¹ Entretien avec la responsable de l'antenne Auvergne-Rhône-Alpes de la structure, diplômée en ressources humaines, entrée dans la structure en tant que chargée d'accompagnement et devenue responsable, le 24 novembre 2022.

décalage assez important entre ce qu'ils font, qui est soi-disant à destination des publics, et que nous on fait quand même souvent remonter que c'est pas adapté à nos publics. »¹

D'autres responsables associatives ont pu exprimer un avis similaire, qu'elles soient salariées de structures accompagnant des segments particuliers de publics (artistes et auteurs, ou encore publics ne maîtrisant pas le français) ou associations dites généralistes. De ces avis circulants entre professionnel·les d'un même milieu, où l'interconnaissance est forte, découle même pour certain·es acteurs la nécessité d'opérer une démarcation nette par rapport à l'acteur qu'est la MMIE et aux crispations qu'elle suscite : « *quand j'ai vu comment c'était pris ce qui émanait de la MMIE [...] je me suis dit "ça va plus me desservir que la MMIE porte mon action"* »². La responsable qui porte ces propos est pourtant une actrice récemment arrivée dans le champ de l'insertion lyonnaise³, qui avait donc commencé ses missions au moment où la MMIE était déjà lancée. On aurait pu penser en effet que le fait pour les acteurs de terrain d'avoir vécu le passage d'un paysage sans métropole ni MMIE à un écosystème où la Métropole récupère des compétences et monte le groupement d'intérêts publics pour asseoir sa politique d'insertion par l'emploi ait cristallisé des tensions à l'égard de la collectivité. Mais ces tensions restent palpables même pour les acteurs n'ayant pas connu la situation avant l'arrivée de la MMIE et ses méthodes qui semblent crisper une partie des acteurs de terrain.

À Paris comme à Lyon, on sent donc des degrés de mise en œuvre de la politique d'insertion par l'emploi différent, qui viennent achopper sur les territoires professionnels institués de longue date autour du travail social. Les initiatives privées d'acteurs estampillés ESS à destination du public éloigné de l'emploi se positionnent à rebours des pratiques des travailleur·euses sociaux·ales et CIP visant à résoudre d'abord les freins à l'emploi avant d'envisager la reprise d'un travail salarié. Certains acteurs critiques – quoiqu'internes – de l'insertion ont pu alors résumer en ces termes le rôle de ces initiatives privées : des « *happy few* »⁴, dans lesquels on se demande « *mais où sont les bénéficiaires du RSA ?* »⁵. Ces mots

¹ Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021. Après avoir été pendant dix ans documentaliste, cette ancienne salariée du privé puis du public a passé son diplôme de CISP après avoir été licenciée à la suite de restructurations internes. Elle exerce le métier de CISP depuis onze ans.

² Entretien avec une cadre d'une entreprise lyonnaise conventionnée par la Métropole pour accompagner les bénéficiaires du RSA, le 9 juillet 2021. Cette responsable a réalisé un cursus universitaire en science politique, spécialité politiques du genre et des discriminations, avant d'alterner différents postes autant dans le public (préfecture) que dans le privé (cabinet de conseil, ou associations nationales de plaidoyer).

³ Rencontre en juillet 2021, elle était arrivée à son poste un an auparavant, en 2020.

⁴ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

⁵ Discussion informelle avec un cadre de la DIE, mars 2021.

forts mettent l'accent sur le décalage opérationnel entre ces initiatives qui auraient pu venir concurrencer les méthodes et pratiques du travail social, mais qui se révèle être un rempart très fort contre la pénétration de ces outils de l'innovation sociale pour l'accompagnement des allocataires du RSA. Les territoires professionnels contribuent ainsi à faire de l'insertion (par) et de l'emploi un rendez-vous manqué.

Conclusion de la section 2

La concurrence entre les actions à destination des allocataires du RSA se révèle être très forte. Les différents dispositifs cherchent dans un premier temps à convaincre les financeurs de leur pertinence et dans un second temps les groupes de professionnel·les de leur efficience en termes de retour à l'emploi. Cette compétition permet aux collectivités d'endosser un rôle d'arbitre dans cette concurrence entre toutes les offres, de sorte à piloter le catalogue proposé aux professionnel·les et donc induire un changement dans la manière d'insérer les allocataires du RSA. C'est à travers le rôle primordial des coordinateur·rices entre insertion et emploi dans les deux collectivités étudiées que cette section affirme l'existence de cet objectif sous-jacent. Pour autant, l'existence à elle seule de cette dynamique de pénétration de l'emploi dans le secteur de l'insertion n'a rien d'automatique en termes de concrétisation sur le terrain. Même si la concurrence entre les différents types de dispositifs est rude, les territoires professionnels restent bien ancrés, voire se renforcent au contact de ces outils à leur disposition qui sont marqués par des approches libérales du retour à l'emploi. La concurrence devient le mode de régulation principal des dispositifs, mais cela s'accompagne aussi de la promotion d'une vision entrepreneuriale et de la diffusion d'un registre valorisant la performance¹, des structures comme des individus.

Ce rendez-vous manqué entre l'insertion et l'emploi est tributaire par ailleurs des opérations de catégorisations des allocataires, permettant *in fine* aux professionnel·les de positionner les personnes sur les dispositifs. Il s'agit donc pour les organisations, toujours d'une manière marchande, de construire des offres permettant de conserver « leurs » publics.

¹ Isabelle DEDUN, Sylvain CELLE, « S'approprier (adopter) la mesure d'impact social : à quoi faut-il réfléchir ? Le regard des organisations de l'ESS en métropole lyonnaise », *Les carnets de la Chaire ESS*, n°4, Lyon 2, 2023.

Section 3 : Définir les publics, légitimer l'action publique

Les dynamiques concurrentielles entre les échelons de l'action publique et les dispositifs, exacerbées par la rencontre entre insertion et emploi, nécessitent des ajustements dans la manière de définir les cibles de cette action publique. Dans la multitude de dispositifs mobilisables dans le parcours d'un allocataire du RSA, l'obligation de cibler les publics se fait ressentir pour les financeurs comme pour les acteurs de terrain, afin notamment d'élaborer des stratégies d'« appariement »¹ pour se repérer dans ce vaste marché des actions d'accompagnement. Le travail de mise en adéquation des professionnel·les entre les publics et les dispositifs prend place dans une régulation par un dispositif marchand. Je propose ainsi de revenir dans cette dernière section sur les stratégies de définition et de segmentation des cibles de ces dispositifs marchands, les allocataires du RSA. Qu'il s'agisse de l'orientation initiale de ces allocataires dans différents parcours ou des opérations de positionnements dans des dispositifs renforcés, les professionnel·les de terrain opèrent différentes modalités de catégorisations qui contribuent *in fine* à faire advenir les « publics de l'action publique »². C'est donc à partir de la notion de public que cette section propose de comprendre comment l'action publique cible, catégorise et par-là trie³ les allocataires selon leur « valeur sociale »⁴. Par un travail de projection de leurs propres représentations sociales sur le(s) public(s), les référent·es de parcours contribuent à une hiérarchisation des chances individuelles de sortie de la pauvreté, et par-là, à une reproduction des inégalités sociales par l'action publique.

L'entrée par la définition et la catégorisation des publics dans la politique d'insertion menée par les collectivités territoriales permet de comprendre comment s'opèrent des logiques de tri entre les groupes d'allocataires. La captivité des publics est créée par le désajustement entre les représentations projetées par les professionnel·les sur les personnes (3.1). L'analyse des parcours qualifiés de renforcés permet d'accentuer le constat d'une artificialité des publics

¹ Melchior SIMIONI et Philippe STEINER, « Conclusion. Appariement, quantification et gouvernement des conduites », in *Comment ça matche*, Presses de Sciences Po, 2022, p. 359-394.

² Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique.*, *op. cit.*

³ Maud GELLY, *Les politiques du tri : d'une épidémie à l'autre (sida, covid)*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant, Action publique, 2023.

⁴ Anne PAILLET, « Valeur sociale des patient·e·s et différenciations des pratiques des médecins. Redécouvrir les enquêtes de Glaser & Strauss, Sudnow et Roth », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2021, vol. 236-237, n° 1, p. 20-39.

construits par les représentations des professionnel·les sur les dispositifs (3.2). Cela renseigne *in fine* sur les modalités de tri des publics par leur mise en concurrence au sein de l'action publique.

3.1 Catégorisations bureaucratiques et captivité des publics

Comme l'expliquent Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, « il faut [...] considérer que les publics sont eux-mêmes largement modelés et façonnés par l'action publique, qui peut même explicitement chercher à les produire et à les encadrer »¹. Cette première partie cherche à montrer comment les opérations de catégorisations que s'emploient à adopter les agent·es qui conduisent le tri quotidien des allocataires du RSA permettent l'affirmation du pouvoir d'orientation des intérêts des allocataires recherché par les bureaucraties. Dit autrement, catégoriser les allocataires permet d'affirmer la légitimité des professionnel·les, mais plus généralement de l'action publique et de l'État. La singularité du public précaire ici représenté dans le secteur de l'insertion par le RSA donne à voir des logiques particulières de segmentation du marché par les dispositifs adressés aux différentes franges des pauvres, les rendant ainsi captifs de ces parcours d'insertion.

Cette segmentation n'enjoint pourtant pas une adéquation directe entre les publics ciblés dans les dispositifs créés et pensés par les collectivités, d'une part, et les publics réellement bénéficiaires de ces actions d'autre part. La catégorisation de ces mêmes publics – des personnes en réalité – selon leur distance à l'emploi apparaît plus artificielle et socialement construite qu'existante opérationnellement. Le fait de segmenter les publics selon leur distance à l'emploi découle aussi des représentations de ces professionnel·les sur les allocataires eux et elles-mêmes. Les différentes catégorisations des publics servent finalement d'opérations de mise en conformité avec un discours politique valorisant l'activation des publics de l'action sociale et contribuant par-là à la démonstration symbolique d'une action publique légitime. Un des discours pourtant régulièrement entendu dans les entretiens menés porte sur la difficulté de mobilisation du public allocataire du RSA. En disant cela, les professionnel·les de l'insertion laissent ainsi entendre que les allocataires ne souhaitent délibérément pas répondre aux

¹ Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics ». Gouvernement et (dés)ordre politique.*, *op. cit.*

exigences que le versement de l'allocation induit, dans la logique de droits et devoirs. Sans que ce type de discours conduise forcément et systématiquement à des ruptures de droit¹, les agent-es contribuent par-là à un façonnage des catégories de publics et de la conduite ou de l'attitude qu'ils et elles attendent d'eux et elles.

À rebours d'une approche de non-fréquentation des ateliers par les allocataires du RSA lié à des motifs techniques (convocation ou non, rationnement des actions, ou encore faiblesse de l'offre)², cette section propose une lecture plus structurelle des pratiques professionnelles (3.1.1) et de leurs manières de considérer les publics, débouchant sur une captivité des allocataires. Cette dernière, au sens du renforcement de l'enfermement de catégories d'allocataires dans des typologies de parcours, s'illustre notamment par une multitude de désajustements bureaucratiques (3.1.2).

3.1.1 Des représentations professionnelles autour des allocataires du RSA

Les territoires professionnels décrits auparavant aboutissent à des représentations de chacun des groupes professionnels sur les allocataires du RSA. La formation dispensée à certaines catégories d'intervenant-es sociaux·ales contribue à une problématisation particulière de la question de la pauvreté et donc des solutions adjacentes spécifiques. Les institutions de formation au travail social se reposent principalement sur une intervention à visée « réparatrice » qui entend restaurer l'allocataire victime d'« inadaptations »³. Cela débouche sur une prise en charge des allocataires de minimas sociaux par les travailleur·euses sociaux·ales selon des filières définies par l'inadaptation à traiter. À la manière des différentes spécialités du corps médical, le premier diagnostic réalisé par les services sociaux départementaux conduit bien souvent à une redirection de l'allocataire – le patient – dans l'une ou l'autre des filières de prise en charge selon sa distance à l'emploi, mesurée principalement par la présence ou non de freins périphériques à l'emploi.

¹ Par le signalement du ou de la professionnel·le de la non-présence de l'allocataire à une action pour laquelle il ou elle était inscrit·e.

² Jekaterina DMITRIJEVA, Florent FREMIGACCI et Yannick L'HORTY, « Le paradoxe des nouvelles politiques d'insertion », *Revue d'économie politique*, 2015, vol. 125, n° 4, p. 475-498.

³ Robert LAFORE, « Le travail social à l'épreuve des recompositions institutionnelles de l'action sociale », *Revue française des affaires sociales*, 2020, n° 2, p. 29-49.

Le cadre conceptuel du travail social aboutit en cela à la détection de freins selon sa propre formation, c'est-à-dire que des inadaptations à l'intégration sur le marché de l'emploi fondent les silos d'intervention des autres professionnel·les. Les professionnel·les des services sociaux ciblent donc leurs publics d'une manière qu'ils estiment objective : la présence de difficultés à faire garder son ou ses enfants pour une mère, qui plus est célibataire, est bien souvent le signe de la nécessité de travailler cette question ; la présence d'importants problèmes de santé, physiques ou mentaux, induisant des rendez-vous médicaux fréquents et l'adaptation du mode et du type de travail conduit souvent à une évolution du statut vers celui de personnes handicapée ; enfin des problématiques d'addiction qui se révéleraient au premier rendez-vous participent de la conviction du ou de la professionnel·le que l'emploi n'est pas une possibilité envisageable avant même de sortir de l'addiction. Tous ces exemples tirés des situations relatées par les travailleur·euses sociaux·ales lors des entretiens sont autant de cas leur permettant de catégoriser les allocataires du RSA selon leurs freins et donc de définir implicitement un public cible de chacun des parcours possibles. Ces territoires professionnels rendent d'autant plus perméables le passage ou l'évolution d'un parcours à l'autre, et expliquent ainsi partiellement les problématiques de mobilisation des allocataires que disent rencontrer quotidiennement les agent·es.

Des critères découlant autant de l'habitude des cadres que des règles des territoires compétents permettent ainsi artificiellement de construire les parcours dans la tête des professionnel·les. Les freins familiaux semblent ainsi être une ligne rouge pour ceux et celles-ci, faisant quasiment d'office lieu d'une orientation vers les services sociaux. Les tâches liées au travail de *care* sont celles qui sont le plus invisibilisées dans la société comme travail à part entière, mais permettent dans le même temps d'être considérées par les services sociaux comme des activités non compatibles avec la recherche d'emploi ou l'insertion professionnelle. Elles garantissent ainsi, pour les femmes qui doivent s'occuper de leurs enfants en bas âge par exemple, du temps dédié pour l'éducation et non pour la recherche d'emploi. Toutefois, ces conditions contribuent parfois à maintenir les allocataires dans des situations de dépendance à l'État et aux allocations dans la mesure où les professionnel·les chargé·es d'accompagner ces femmes ne sont pas forcément sensibilisées aux questions liées à l'emploi et vont avoir tendance à se concentrer sur les problématiques sociales qu'elles connaissent. Comme l'explique cette cadre de la municipalité parisienne, c'est le prisme familial qui semble déterminer le suivi par

un·e travailleur·euse social·e, groupe professionnel qui est imprégné d'une représentation centrée sur la transmission des difficultés sociales entre les générations¹ :

« La seule chose, c'est qu'effectivement, même si on a des personnes qui apparaissent autonomes, s'ils ont des enfants, et bien ils seront en suivi [*par un travailleur social*]. C'est compliqué parce qu'on a des gens qui n'ont aucune difficulté sociale, mais il y a ce regard. On estime quand même qu'une personne ou un couple qui vit des minima sociaux, potentiellement, il peut y avoir à un moment donné une difficulté qui peut avoir une répercussion sur les enfants donc ils sont aussi en suivi. Mais oui, c'est un peu plus compliqué. »²

Les différents freins identifiables par les travailleur·euses sociaux·les sont façonnées par les secteurs de l'action sociale : PMI, ASE, personnes handicapées, logement. Ils ont tous plus ou moins trait à la famille et à la prise en charge par des membres de la cellule familiale des problématiques de certains de ses membres : qu'une personne soit en situation de handicap ou âgée et aidée par ses proches, c'est d'abord sur ceux-ci qu'elle va se reposer pour subvenir à ses besoins quotidiens ; de même, un enfant qui naîtrait dans une famille mal-logée, ou dans laquelle les professionnel·les soupçonnent des violences intra-familiales, impactent fortement les possibilités d'insertion professionnelle de l'allocataire. Ces mêmes secteurs définissent ainsi une prise en charge publique pour des publics qui seraient éloignés de l'emploi et donc non susceptibles d'en occuper un prochainement. Les cadres de l'action sociale rencontrées se fondent donc bien souvent sur ces mêmes secteurs d'action publique pour identifier l'orientation de la personne. Cette cadre du Grand Lyon explique avec ses mots les choix qu'elle opère lors des instances d'orientation sur son territoire :

« L'orientation qu'on fait déjà au départ quand on a enfant de moins de 3 ans sans mode de garde, c'est plutôt une orientation vers le social car il y a toute cette thématique là à travailler. Quand on constate qu'il y a des problématiques santé aussi, c'est plutôt orienté vers le social. L'absence de logement aussi ça peut être aussi un critère, [...] et des fois on se trompe donc on oriente vers le social parce qu'il y a un petit bout [*un enfant*] mais finalement c'est la grand-mère ou la tante qui le garde donc pas du tout de problème de garde, puis il y a pas de problématiques sociales donc la collègue fait une fiche et nous dit "ben voilà on a fait le tour de la situation, le petit a un mode de garde, la maman est motivée pour rechercher un emploi" donc on bascule sur du socio pro. Ou, à l'inverse, on travaille toujours les orientations chez Pôle emploi parce qu'on regarde leur logiciel qui a tout le parcours du bénéficiaire, on

¹ Cette analyse n'est pas sans lien avec l'étude du contenu des formations d'assistant·e social·e en France, qui sensibilisent leurs étudiant·es aux approches sociologiques et de sciences sociales mettant l'accent sur le caractère systémique de la pauvreté et la reproduction des inégalités sociales.

² Entretien avec une responsable d'EPI, une cadre adjointe et une assistante sociale, le 1^{er} février 2023. Toutes les trois assistantes sociales de formation, elles ont réalisé leur carrière au sein de la Ville de Paris (entre 17 et 30 ans de carrière).

voit le CV, on voit les périodes de travail et là on se dit ben voilà ça va vers du socio pro parce que monsieur n'a pas d'emploi depuis plus dix-huit mois, mais a une formation etc., et un secteur porteur donc ça devrait redémarrer. Et en fait on se rend compte que monsieur a d'énormes problèmes de santé depuis 18 mois et qu'en fait il est pas en capacité du tout de rechercher un emploi actuellement donc on rebascule en social. Ou alors des problèmes persos et familiaux ++ qui font que pour l'instant il est noyé là-dedans donc il est pas prêt à aller vers l'emploi. »¹

Ces paroles mettent aussi clairement en avant l'ambiguïté et le bricolage sur lesquels reposent ces critères artificiels, qui font davantage correspondre les publics aux critères des professionnel·les que les critères des agent·es aux publics et à leurs problématiques réelles. Les impératifs de la gestion rapide des flux et de la mise en mouvement des allocataires impliquent une systématisation des orientations sur la base des informations déclarées par les allocataires eux et elles-mêmes. L'inscription à Pôle emploi notamment est souvent un critère suffisant pour orienter l'allocataire vers cette institution en parcours professionnel, présageant ainsi de son autonomie dans sa recherche d'emploi. Mais le travail des algorithmes mis en œuvre pour alléger le travail des agent·es, d'une part, et permettre l'attribution d'un·e référent·e plus rapidement à l'allocataire, d'autre part, est loin d'être infaillible. C'est ce qu'explique la responsable ci-dessus en disant qu'elle réévalue aussi bien les orientations en social dans ses propres services que les orientations automatiques vers Pôle emploi. La méfiance à l'égard du service public de l'emploi autant que l'éthique professionnelle de ce groupe d'acteurs imprégné du prisme du travail social conduit souvent à ce que les doutes autour de freins périphériques à l'emploi motivent une réorientation de l'allocataire vers un parcours social ou socio-professionnel.

À Paris, des logiques similaires de détection de problématiques typiquement sociales par les cadres des services de la Ville de Paris conduisent à des accompagnements par des travailleur·euses sociaux·ales municipaux·ales. La spécificité parisienne d'une internalisation forte des accompagnements d'allocataires du RSA, soit au sein des EPI, soit dans les services sociaux du CAVSP (SSP), en fait d'autant plus qu'à Lyon une filière d'identification des freins à l'emploi par des travailleur·euses sociaux·ales. C'est ce que décrit une responsable d'EPI, elle-même travailleuse sociale de formation (CESF) :

« Et nous, on voit avec [*nom de sa responsable adjointe*] aujourd'hui que même les orientations Pôle emploi nécessitent, malgré tout, un approfondissement. On voit bien que des gens qui sont à Pôle

¹ Entretien avec une cheffe de service social d'une MDM de Lyon, le 27 mai 2021, cinquante ans environ, CESF de formation ayant passé toute sa carrière dans l'Est lyonnais, Bron, Vénissieux, Lyon 8e, cadre depuis une dizaine d'années.

emploi, qui nous semblent autonomes, lorsque nous on va regarder dans les entretiens, le dernier entretien, par exemple, il date de 2017. Donc, est-ce qu'on peut dire que quelqu'un est complètement autonome quand on est en 2023 et quand le dernier date de 2017 ? La seule chose qu'on a gardée, c'est l'orientation directe vers les services sociaux de proximité. Moi, je n'ai pas souhaité qu'on la stoppe parce que je trouvais qu'au contraire pour ces familles, le fait de les maintenir un temps donné à l'EPI et d'être obligé de les réorienter dans le cadre d'une équipe pluridisciplinaire orientation, ça faisait perdre du temps. Et on n'était pas notamment sur des problématiques de violence conjugale, des problématiques médicales, des personnes à la retraite. En fait, les maintenir à l'EPI, ça n'avait pas de sens. Comme j'ai beaucoup de chance, parce que j'ai des SSP avec lesquels [...] on a un vrai partenariat, les SSP ont dit oui de suite. Donc on a pu orienter, dans le cadre des permanences premières convocations, on a pu comme ça réorienter direct ces allocataires qui n'avaient rien à faire en fait, à rester, on va dire, temporairement à l'EPI, même pour un mois. »¹

Ces paroles mettent d'autant plus en valeur une pratique consistant à conserver les publics pour lesquels des suspicions de freins périphériques à l'emploi sont constatées par les professionnel·les de la municipalité, surtout lorsque ceux-ci proviennent de Pôle emploi. Les mauvaises représentations sur l'accompagnement qui peut y être dispensé accompagnent évidemment ces jugements des travailleur·euses sociaux·ales des collectivités territoriales à l'égard de l'organisation de placement. On constate par ailleurs, dans cette citation, qu'une confiance plus aveugle dans les services sociaux de la municipalité – les SSP – est donnée par les agent·es des EPI. Cette cadre explique en effet que lors de la détection de profils types SSP au moment de la première convocation (freins périphériques trop importants et présence de problématiques familiales), il n'y a même pas d'orientation à l'EPI qui est faite, la personne est directement et systématiquement orientée vers le SSP. Ce sont donc bien des pratiques duales qui sont mises en œuvre par les cadres chargé·es du tri des allocataires : la défiance à l'égard du service public de l'emploi est de mise, et l'identification de freins à l'emploi, même faibles, détermine quasiment automatiquement une orientation vers les services des collectivités – ou de leurs partenaires dans le cas lyonnais².

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, une cadre adjointe et une assistante sociale, le 1^{er} février 2023. Toutes les trois assistantes sociales de formation, elles ont toutes réalisé leur carrière au sein de la Ville de Paris (entre 17 et 30 ans de carrière). Les deux cadres ont le grade de conseillères socio-éducatives, concours indispensable pour obtenir le grade de cadre dans le milieu social. Les permanences premières convocations mises en place dans cet EPI pendant la crise sanitaire sont une spécificité de ce territoire, qui, sous l'impulsion de sa responsable, a fait le choix de convoquer les allocataires du RSA qui étaient inscrits depuis au moins deux ans à ces permanences. Ce choix a été motivé selon la responsable par la volonté de « résorber le stock » d'allocataires inscrits depuis 2018 au moins et pour lesquels il y avait un doute de « difficultés sociales ».

² Puisque ce sont près d'un tiers des allocataires dans la métropole qui sont accompagné·es par les associations conventionnées, contre seulement 9% des publics parisiens.

La dénomination des publics propre à chacune des institutions est d'ailleurs révélatrice de la manière dont chacune envisage – et projette – par la même occasion ses représentations de ce que devrait être un parcours d'insertion. À Pôle emploi, tous les publics, allocataires du RSA ou de l'ARE, sont qualifiés de « demandeur·euses d'emploi » (DE), qualificatif parfois assorti d'un terme supplémentaire selon la durée d'inscription : lorsque les personnes bénéficient de l'ASS et non plus de l'ARE, elles deviennent des DELD pour demandeur·euses d'emploi de longue durée. Du côté des services sociaux départementaux, si l'insertion professionnelle ou socio-professionnelle est un objectif, les personnes suivies sont plutôt qualifiées de « publics », de « gens »¹ de manière générique, ou encore de « bénéficiaires », beaucoup plus rarement d'« allocataires »². Ces décalages dans la manière de concevoir les allocataires par les professionnel·les peuvent ainsi donner lieu à des incompréhensions dans le ciblage de ces publics. Une CEI du Grand Lyon évoque justement une difficulté liée à l'appréhension des publics par les associations conventionnées par la Métropole pour l'accompagnement des allocataires du RSA. Ces associations mettent davantage l'accent sur la (re)construction du lien social avec les allocataires les plus isolé·es, et défendent ainsi leurs pratiques auprès de ces coordinateur·rices :

« Les opérateurs de manière générale c'est toujours la même chose, c'est à dire "les publics ils vont pas bien, et ils ont des freins à l'emploi". J'ai beau leur dire par A+B qu'il faudrait varier leur langage, ben ouais ils parlent de la réalité, la réalité c'est qu'il y a des publics qui sont collés au fond de la casserole, mais ça [rires] faut pas l'écrire, maintenant que c'est enregistré ! [rires] et pas le répéter ! Vous n'écrivez pas 'collés au fond de la casserole' c'est mon langage à moi. Et [les opérateurs disent] que les publics sont collés et qu'il faut travailler sur les freins à l'employabilité, qu'il faut faire ci, faire ça, très bien et après on en fait une programmation. »³

La manière péjorative de qualifier les allocataires du RSA qui seraient les plus éloigné·es de l'emploi utilisée par cette coordinatrice s'accompagne en réalité d'une représentation elle aussi négative des opérateurs et de leurs pratiques d'accompagnement ciblées sur les freins périphériques à l'emploi. Elle estime ainsi que ce ne sont pas nécessairement et systématiquement des motifs empêchant le retour à l'emploi, elle qui doit favoriser sur son territoire la rencontre entre les personnes de l'insertion et les dispositifs à visée emploi. Le segment de personnes potentiellement inemployables, maintenues ainsi dans des

¹ Terme le plus employé par les professionnel·les de terrain rencontré·es.

² Comme expliqué en introduction, le terme « allocataires » choisi dans cette thèse fait référence à un travail de terrain engagé avec des associations lyonnaises, lors duquel des personnes bénéficiaires du RSA ont souligné le jugement moral et négatif du terme « bénéficiaire », préférant ainsi celui d'« allocataire », qu'ils et elles estiment plus neutre.

³ Entretien avec une coordinatrice emploi-insertion, Grand Lyon, le 16 mars 2022.

circuits de prise en charge publique et associative, est donc aussi partiellement construit par les professionnel·les et leurs organisations qui ont, en retour, besoin eux aussi de ces publics pour exister.

Ces enjeux de qualification des personnes allocataires du RSA et de leurs potentiels freins à l'emploi montrent, tout d'abord, que les représentations des groupes professionnels à l'encontre de ces personnes participent largement du fait de faire advenir, et de construire les segments d'allocataires. *In fine*, cela détermine leurs parcours et l'offre d'insertion qui peut être proposée aux allocataires. La dimension performative de ces représentations professionnelles débouche ainsi sur des filières de prise en charge du social et des manières de gouverner les allocataires.

3.1.2 Des désajustements bureaucratiques

Ces catégorisations administratives selon la présence de freins à l'emploi contribuent à produire des publics propres à chaque modalité de prise en charge. Celles-ci s'inscrivent pourtant dans l'environnement concurrentiel décrit dans les sections précédentes, qu'il s'agisse de compétitions entre institutions pour le partage des ressources publiques, ou entre les institutions pour le maintien des dispositifs de retour à l'emploi. Dans les deux cas, le rôle des collectivités est important, en leur qualité de chef de file de l'action sociale, puisque ce sont elles qui disposent initialement du public ciblé, c'est-à-dire les allocataires du RSA. En ce sens, le fait d'être les détentrices du contingent d'allocataires et de leur orientation est une opération stratégique pour les collectivités. Elles peuvent ainsi prioriser les accompagnements selon la politique en œuvre localement : le fait de réduire la part d'associations et d'accompagnements internes fait mécaniquement confier plus d'allocataires au service public de l'emploi par exemple.

Dans les deux collectivités analysées, la part internalisée d'accompagnement est à comprendre comme traduisant un certain volontarisme politique. Mais celui-ci ne présage pas mécaniquement de l'adéquation ni de la rencontre entre les offres d'insertion proposées et les personnes allocataires du RSA. De plus, au sein du panel d'offre proposée et financée – notamment – par les départements, une diversité de critères peut être prise en compte pour remplir les dispositifs. Dans une optique de lisibilité de cette offre à disposition des référent·es municipaux·ales et/ou départementaux·ales, le public ciblé par ces différentes actions n'est pas nécessairement celui de l'insertion au sens strict, c'est-à-dire le public allocataire du RSA. Ce

public visé peut par ailleurs être différent du public réel¹, créant ainsi des décalages et mettant parfois à mal l'efficacité de l'action publique prônée par les financeurs.

Au stade de l'orientation, les travailleur·euses sociaux·ales semblent être un groupe unifié partageant des représentations professionnelles autour de la priorisation des problématiques sociales à traiter chez allocataires. Toutefois, l'appréciation réalisée par le ou la chargé·e d'instruction, à Paris notamment, n'enlève pas la part de subjectivité du ou de la professionnel·le pour cerner la présence d'une fragilité qui entraverait le retour à l'emploi de la personne. Cette cadre d'un EPI explique ainsi que les premiers rendez-vous exercés par les professionnel·les permettent de compléter les informations effectivement déclarées par l'allocataire ayant fait sa demande :

« Le fait que ce soit des, j'allais dire, des personnes humaines qui diagnostiquent et non pas un logiciel qui trie, ça veut dire que les chargées d'instruction, s'ils voient un comportement, s'ils voient, voilà, une manière d'être des hésitations chez la personne quand elle répond aux questions, un signe qui peut laisser penser à une fragilité quelconque, ils n'orientent pas à Pôle emploi, ils orientent à l'EPI. Voilà. C'est là que l'humain a aussi son intérêt, c'est qu'on peut observer la personne. Il y a des choses qui n'apparaissent pas, puisque les personnes ont aussi le droit actuellement, depuis 3-4 ans, de faire leur demande de RSA en ligne, elles ont cette possibilité. En fait, le plus des chargées d'instruction, c'est qu'ils ont cette présence, cette observation, qui enrichit le diagnostic. »²

L'ambiguïté d'un terme tel qu'« *observation* » ou « *comportement* »³ montre aisément qu'en plus de la matrice de pensée des travailleur·euses sociaux·ales consistant à faire primer la résolution des freins à l'emploi sur le travail de l'employabilité, l'appréciation de cette hiérarchie des causes à traiter repose aussi sur l'individu lui-même. Ce sont donc des comportements adéquats, de politesse, de non-agressivité par exemple, qui sont notamment attendus des rendez-vous, en somme, une capacité de l'allocataire à se mettre en scène et à répondre aux savoirs-être que les professionnel·les attendent de lui ou d'elle.

En plus de ces critères s'ajoutent aussi les difficultés liées aux publics propres à certains quartiers, visibles particulièrement dans les centres urbains étudiés. À Lyon comme à Paris, la concentration dans certains arrondissements de publics artistes allocataires du RSA conduit à une prise en charge locale un peu différente d'autres territoires. Les publics sont plus facilement orientés vers des partenaires spécialisés dans l'accompagnement des professions artistiques ou

¹ Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics ». Gouvernement et (dés)ordre politique.*, op. cit.

² Entretien avec une responsable d'EPI, le 10 mars 2022. Cette responsable a repris une formation d'assistante sociale à 30 ans après quelques années en tant standardiste. Elle exerce en EPI depuis 2009.

³ Entretien avec une responsable d'EPI, le 10 mars 2022.

autour de la création – ou le maintien – d’activités indépendantes. Mais ces types d’accompagnement sont suffisamment proches de ce qui peut être dispensé soit par le service public de l’emploi, soit par les EPI eux-mêmes à Paris que parfois les cadres expriment des difficultés à orienter vers l’un ou l’autre :

« Pour les associations généralistes, la frontière est très ténue entre le type d'accompagnement qu'ils proposent et ce que nous on propose à l'EPI. Jusqu'à présent, on essaie de se [les EPI] positionner sur les personnes les plus proches de l'emploi ou de la création d'activités, parce que ça c'est une caractéristique de notre public aussi. On a beaucoup sur ce territoire de créateurs d'entreprises et aussi d'artistes. Donc au moins pour ceux qui, voilà, hors profil artistique, on essaie de se positionner sur les personnes les plus proches de l'emploi. Et par exemple, on a fait face à une augmentation du public RSA, surtout la première année de la crise sanitaire. Et là, nos collègues n'y suffisaient pas. Lorsque les files actives de nos collègues étaient pleines, on a orienté vers les associations, même si c'était des personnes en recherche immédiate d'emploi, qu'elles étaient outillées pour ça. Elles avaient tout ce qu'il fallait. Voilà, mais on n'a pas pu faire autrement. »¹

Particulièrement en contexte sanitaire, les EPI demeurent ainsi des espaces de tri² des allocataires. Mais par le travail des cadres, ces « gares de triage »³ peuvent conserver une partie des publics à leur avantage, c’est-à-dire les plus autonomes, et orienter en revanche les publics les plus « problématiques » ou les plus « éloignés de l’emploi » sur d’autres structures⁴. La « valeur sociale »⁵ qui leur est accordée définit l’orientation des profils selon les parcours, telle que l’observe Anne Paillet dans le tri des patient·es à l’hôpital. C’est précisément ce que décrit cette cadre lorsqu’elle évoque le positionnement – autrement dit, la stratégie de segmentation – de son organisation, l’EPI, qui permet par ailleurs d’éviter les profils d’allocataires les moins autonomes ou de cibler les publics spécifiques présents sur ce territoire, en l’occurrence les artistes et créateur·rices d’entreprise.

À Lyon aussi des stratégies de ciblage des publics selon leurs problématiques sociales repérées et/ou supposées de la part des cadres intermédiaires permettent *in fine* de protéger les organisations du social d’un flux trop important d’allocataires. En développant sa pratique consistant à éviter les parcours sociaux, cette cadre intermédiaire du Grand Lyon use d’une stratégie similaire à la cadre parisienne, qui faisait le choix de se reposer davantage sur les

¹ *Ibid.*

² Maud GELLY, *Les politiques du tri : d’une épidémie à l’autre (sida, covid)*, *op. cit.*

³ Échanges informels avec un conseiller en insertion socio-professionnelle, novembre 2021.

⁴ Les SSP notamment lorsque les freins sociaux sont jugés trop importants, ou les associations du marché public en cas de profil correspondant, addictions, sans domicile stable ou désocialisés.

⁵ Anne PAILLET, « Valeur sociale des patient·e·s et différenciations des pratiques des médecins. Redécouvrir les enquêtes de Glaser & Strauss, Sudnow et Roth », *op. cit.*

associations. L'orientation, aux mains de ces cadres intermédiaires, apparaît donc comme une modalité essentielle d'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, certes discret, mais permettant d'épargner finalement leurs travailleur·euses sociaux·ales. Dans un contexte de *turn-over* fort des métiers du travail social, provoquant des difficultés de recrutement autant dans les services sociaux municipaux que dans les structures privées¹, le recours au secteur associatif est donc une variable d'ajustement importante des difficultés structurelles. Il permet par la même occasion aux cadres de protéger leurs organisations en ne réservant à leurs travailleur·euses sociaux·ales que les profils qui correspondent le plus à leurs problématiques :

« HM : Sur le côté plutôt, social, vous disiez qu'on essaie de pas enfermer, pourquoi ? C'est l'expérience qui parle ?

Enquêtée : C'est un peu ça, on se le dit comme ça, c'est pas qu'il a tendance à y rester, lui, c'est que par la force des choses, il est déjà dans un dispositif dit de précarité, c'est une réalité, faut appeler les choses par leur nom, si en plus on lui donne pas la possibilité par rapport à l'accompagnement qu'on est censés lui proposer, d'essayer, de tenter *a minima*, par la force des choses on l'enferme en fait, ben ouais. »²

Au sein même du groupe professionnel, pourtant plutôt homogène, des travailleur·euses sociaux·ales, la diversité des stratégies individuelles d'orientation mêlés aux différents critères formels et issus de la pratique des cadres intermédiaires contribue ainsi à rendre l'orientation des allocataires du RSA en filières très bricolée. Cela tend à faire advenir des publics cibles des dispositifs plus construits par ces mêmes critères et pratiques professionnels que réellement et pertinemment adaptés à ces mêmes dispositifs. Le pouvoir discrétionnaire des cadres territoriaux·ales dans le travail d'orientation initiale est donc déterminant dans le tri de ces allocataires entrants dans le RSA. Il participe largement de la constitution de décalages fréquents entre les dispositifs financés par les institutions et les publics ciblés par ceux et celles-ci.

En effet, le fait de devoir sélectionner un contingent d'allocataires du RSA dans certains dispositifs complémentaires d'accès à l'emploi met en valeur l'artificialité des catégorisations bureaucratiques et leurs limites. Les cas rencontrés de contingentement d'allocataires dans certains dispositifs sont souvent liés à la politique de la ville, qui s'articule pleinement aux PLIE sur certains territoires, et nécessite pour ses financeurs une évaluation annuelle et chiffrée. Afin

¹ Sophie DIVAY et Emmanuel OLLIVIER, « Les conditions de travail dans le social. Questions d'une sociologue et réponses d'un directeur d'établissements », *Vie sociale*, 2024, vol. 45, n° 1, p. 19-35.

² Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation, ayant passé son diplôme de conseillère socio-éducative, le 8 juillet 2021.

d'y parvenir, ces logiques d'efficience managériales induisent de flécher des actions ou des emplois pour des catégories de publics spécifiques, garantissant ainsi d'avoir permis l'embauche locale de publics précaires. C'est précisément ce qu'explique un responsable de l'EPEC :

« *HM* : Et du coup les différents financeurs imposent, ou en tout cas ça fait partie des financements, des types de public que vous devez avoir dans certaines actions ou pas ? Par exemple sur le RSA du coup. *Enquêté* : Oui, tout à fait. Après, ça peut être néanmoins quand même un spectre assez large de public. Mais le PLIE, c'est un public éligible PLIE. [...] Sur les clauses, on est aujourd'hui sur un dispositif où globalement, les publics éligibles clauses, même si c'est pas un dispositif encore réglementaire, néanmoins, il est défini. En fait, il est défini par la DGEFP. Il est défini par le dispositif clause sociale d'insertion [...] 2024, toute championne, tout champion, ou le futur programme AVEQ, on est principalement sur des publics invisibles bénéficiaires du RSA, et très prioritairement des résidents quartier populaire. Donc oui, la nature des actions, en général, va avec des objectifs en termes de public. Et des financements qui, du coup, sont un peu spécifiques. »¹

Un dispositif, un public : c'est ce que semble décrire ce responsable adjoint, qui maîtrise particulièrement les catégories bureaucratiques à tel point qu'il ne m'explique pas à quoi correspond le public PLIE. L'expression elle-même en dit long sur la manière de contribuer par la sémantique à l'adéquation des publics aux critères et non plus des critères aux publics. Cette construction sociale des catégories administratives aboutit précisément à des désajustements entre les attendus projetés par les inséreurs sur les insérables et les profils réels des insérables. En devant en permanence préciser que les allocataires du RSA sont un public prioritaire de certains dispositifs, l'action publique à destination de l'emploi assume elle-même d'une manière son propre échec : c'est parce que les désajustements sont structurels et connus de toutes les professionnel·les que certaines actions ciblent expressément les allocataires du RSA pour leur réserver des postes et des activités.

Le cas des partenariats entre les grandes entreprises du CAC 40 et la Ville de Paris, développé dans la première section de ce chapitre comme un moyen pour la municipalité d'engager durablement et de manière pérenne ces grands comptes, est assez révélateur de ces dynamiques. La deuxième partie des pactes signés entre la ville et l'entreprise signataire est intitulée « publics cibles » et précise assez clairement que sont visés les « demandeurs d'emploi parisiens ». Le préambule de cette partie est tout aussi clair car il précise que si la collectivité est « soucieuse de prendre en compte les personnes les plus fragiles dans leurs recherches

¹ Entretien avec le responsable du pôle clauses sociales et mutations économiques de l'EPEC, le 30 mai 2022.

d'emploi », elle demeure consciente des « besoins des entreprises » et mobilisera donc tous les partenaires de l'emploi, « dont ceux œuvrant pour les personnes proches de l'emploi »¹. Au-delà de l'ambiguïté d'une telle formulation, on comprend aisément que la mobilisation potentielle des partenaires de la Ville répond aussi à des enjeux de recrutement des entreprises, qui nécessitent parfois des compétences ou qualifications particulières. Mais ces pactes précisent ensuite la liste des publics prioritaires², que la responsable de la DAE rencontrée place au même niveau que les demandeur·euses d'emploi non prioritaires :

« Quand on signe avec Sodexo, Sodexo c'est énorme. C'est le groupe Sodexo. Quand on signe avec Adecco, c'est le groupe Adecco. Voilà. En gros, les pactes ils s'adressent aussi bien aux demandeurs d'emploi qu'aux publics prioritaires. Parce que j'ai oublié de vous dire, quand même, ces pactes sont aussi fléchés pour qu'ils bénéficient aux publics prioritaires. On les liste. Vous verrez, c'est listé. Je vous en enverrai un, comme ça, vous allez avoir plus un contenu. Vous voyez des engagements qui sont pris entre la ville et l'entreprise, et le bureau des partenariats entreprises, je vous le disais tout à l'heure, est là pour mettre tout ça en musique. Et donc, on s'appuie sur le pôle d'action recrutement, le service de notre bureau. Parce qu'évidemment, on fait tout le travail d'analyse avec l'entreprise, les besoins, quelle périodicité, où ils en sont au niveau de leur activité, etc. »³

La définition ambiguë – et extensive – des destinataires de ces pactes parisiens pour l'emploi permet ainsi aux entreprises et aux agent·es municipaux·ales de pouvoir recruter assez largement, de capter des personnes dans différentes réserves potentielles et pallier ainsi les difficultés de mobilisation classique des « publics » sur les actions et dispositifs. *In fine*, ce type d'outils dilue dans des fléchages précis le public réellement ciblé et contribue d'autant plus à l'apparition de ces désajustements entre publics ciblés et publics réels.

C'est précisément ce que rapportent les deux coordinatrices emploi insertion de la municipalité parisienne rencontrée. Leur mission revient parfois à faire directement du placement, voire de la communication à destination des partenaires emploi pour qu'ils et elles recrutent effectivement les allocataires du RSA. Elles expliquent en effet que les partenariats entre la Ville de Paris et les grands comptes du secteur privé comportent parfois certaines limites :

« On travaille aussi avec la DAE du coup. Et puis les directions qui recrutent, la DRH. [...] Sur le public on travaille aussi avec les opérateurs qui sont avec la DAE sur les pactes parisiens signés avec les

¹ Pacte parisien pour l'emploi et les entreprises, Ville de Paris et Sodexo, novembre 2021.

² Allocataires du RSA, publics résidant dans les quartiers prioritaires de la Ville, les jeunes de 18 à 25 ans pas ou peu qualifiés, les personnes de plus de 45 ans, les personnes ayant une reconnaissance de travailleur·euse handicapé·e, public ayant effectué un parcours en SIAE, les jeunes diplômé·es des universités.

³ Entretien avec la responsable des partenariats grands comptes de la DAE, le 24 mars 2023.

entreprises. Donc évidemment on est informé des opérations avec les entreprises que la DAE signe. Et nous comme on a le public, on essaye de favoriser l'emploi de ce public RSA. Parce que le public RSA il est toujours un peu oublié. Et nous notre mission aussi c'est de pouvoir inclure dans ces opérations emploi, non pas que les jeunes, que les demandes d'emploi, que les personnes à mobilité réduite, mais aussi le public RSA, pour avancer le retour à l'emploi de ce public. »¹

Elles-mêmes anciennes travailleuses sociales, travaillant dans les EPI, elles doivent en quelque sorte faire la promotion des allocataires du RSA auprès des recruteurs partenaires de la collectivité pour favoriser leur retour à l'emploi. Mais de leur propre aveu, ce public dont elles disposeraient *a priori* ne semble pas être la priorité de ces partenaires. Elles définissent ainsi leurs missions comme étant un « *travail de fourmi* »² pour entraîner, accompagner temporairement, aider les allocataires motivé·es dans leurs réponses à ces offres d'emploi. Mais il semblerait que ces tâches ne suffisent pas car le désajustement entre les partenariats noués, les offres disponibles et les publics réellement recrutés soit encore présent.

Des dynamiques similaires mises en avant par des agent·es de terrain sont observables dans la Métropole de Lyon. À l'échelle de la mise en œuvre de la politique d'insertion, les agent·es en charge de la coordination – *i.e.* de trouver des publics pour les différents dispositifs – sont parfois sceptiques quant aux cibles de certains dispositifs. Alors que les acteurs qui ont en charge des personnes allocataires du RSA pourraient pourvoir ce public à leurs collègues de la coordination, ces derniers semblent – dans certains territoires – faire le choix de segmenter différemment les publics ciblés par leurs actions :

« Nous, on a la plus grosse zone industrielle du Rhône. [...] On a 500 entreprises dans la zone. [*La chargée de liaison du territoire*] fait ses trucs surtout des événements avec les grandes et les grosses boîtes. Il n'y a pas de DE [*demandeurs d'emploi*]. Il n'y a pas de DE en fait, [*rires*] il n'y a pas de bénéficiaires du RSA, il n'y a pas de public en insertion. [...] Sauf que là, depuis que le nouvel exécutif métropolitain est là, enfin depuis que les Verts sont là, il y a une quête quand même de fond très très prégnante que je sens. Voilà. Et nous, au contraire, c'est nous qui montons au créneau avec le monde économique pour monter des actions type forums ou des rencontres en petit déj avec des BRSA [*bénéficiaires du RSA*], des gens des QPV. C'est nous qui les organisons. Parce que nous, [*la chargée de liaison*] ne veut pas organiser ce genre de trucs. »³

Il s'agit donc d'une manière similaire aux pactes parisiens pour l'emploi de désajustements bureaucratiques entre les publics ciblés par les différents instruments des

¹ Entretien avec deux chef·fes de projet territoriaux·ales insertion emploi, Ville de Paris, le 10 mai 2022.

² *Ibid.*

³ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

collectivités et les événements effectivement réalisés. La superposition des critères de segmentation des publics et des stratégies des cadres territoriaux·ales contribue ainsi à une dilution des cibles de la politique d'insertion des collectivités territoriales.

De la même manière que Yasmine Siblot décrit l'adaptation des services publics en quartiers dits « difficiles » comme autant de manières de dédier des moyens aux – et de dévaloriser par la même occasion les – classes populaires défavorisées¹, la segmentation des publics allocataires du RSA selon des catégorisations bureaucratiques conduit à une dualisation de la prise en charge du social. Celle-ci s'explique notamment par des logiques professionnelles aboutissant à la constitution de publics propres, voire captifs, des parcours de prise en charge des services sociaux départementaux.

3.2 RSA, PLIE, AGPE, ... tou·tes chômeur·euses ?

L'évolution des programmations quinquennales parisiennes et lyonnaises tend vers la délimitation de publics cibles des politiques d'insertion d'« allocataires » ou « bénéficiaires » vers des « demandeurs d'emploi » considérés de manière assez générique². Au-delà de l'orientation très active de la politique d'insertion que sous-tend cette dénomination, quelles implications en termes de catégorisations des publics induit-elle par ailleurs ? Comment se renouvellent les catégories administratives et la segmentation des publics avec cette manière de concevoir les allocataires du RSA comme des demandeur·euses d'emploi ?

L'analyse des dispositifs renforcés d'accompagnement des publics permet dans cette partie d'accentuer la création de filières par les opérations de tri³ et d'appariement⁴ entre les profils et les dispositifs (3.2.1). Les critères et pratiques formelles mais aussi informelles par lesquelles les professionnel·les réservent ou flèchent ces dispositifs pour certains profils particuliers d'allocataires qui correspondraient à leur vision de l'insertion socio-professionnelle sont ensuite analysés pour mettre en avant la dimension artificielle de la construction de ces catégories de publics (3.2.2).

¹ Yasmine SIBLOT, « "Adapter" les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 70-87.

² Voir chapitre 1, section 1.

³ Maud GELLY, *Les politiques du tri : d'une épidémie à l'autre (sida, covid)*, *op. cit.*

⁴ Melchior SIMIONI et Philippe STEINER, « Conclusion. Appariement, quantification et gouvernement des conduites », *op. cit.*

3.2.1 Droit commun ou accompagnement renforcé : apparier la motivation individuelle et les dispositifs institutionnels

En parallèle de l'accompagnement obligatoire des allocataires du RSA que les départements mettent en œuvre, d'autres dispositifs nationaux ou européens, permettent d'inscrire les personnes dans des modalités d'accompagnement dites renforcées. Elles le sont par la fréquence des rendez-vous d'une part (deux rendez-vous par mois en moyenne contre un tous les deux mois dans le cadre du RSA non-renforcé) et par le fait qu'il s'agit obligatoirement d'un accompagnement pour lequel la personne exprime son accord. C'est pour cela que les professionnel·les utilisent parfois les expressions d'accompagnement de droit commun pour désigner les modalités obligatoires d'accompagnement des allocataires du RSA, qui reposent non pas sur l'accord des personnes mais sur une obligation légale. Dans la continuité de ces modalités techniques de cloisonnement des personnes, on peut ainsi légitimement se demander quels sont les indices qui orientent le ou la professionnel·le dans le fait de proposer à l'allocataire cet accompagnement renforcé. Autrement dit, sur la base de quels critères, formels ou informels, les allocataires se voient-ils proposer ou prescrire ces accompagnements renforcés ?

Ce questionnement induit de revenir dans un premier temps sur la sémantique utilisée par les différents agent·es. C'est d'abord le terme de « prescripteur » qui est à noter comme traduisant la relation entre le ou la référent·e et la personne accompagnée. Le fait que le ou la professionnel·le doive prescrire¹ instaure d'ores et déjà un rapport de domination entre les deux parties. Si le ou la professionnel·le repère, cerne chez la personne accompagnée des capacités ou des motivations pouvant correspondre aux exigences de ces modalités renforcées d'accompagnement, il ou elle proposera alors à la personne d'entrer dans ce dispositif. La domination se perçoit ici dans l'asymétrie d'une relation où sans avoir les informations sur ces possibilités d'entrer dans des dispositifs avec davantage de rendez-vous mensuels et de moyens dédiés, les allocataires sont eux et elles-mêmes tributaires de ce qu'ils et elles renvoient lors des rendez-vous. Une présentation et une mise en scène de soi-même qui correspondrait aux conduites attendues des professionnel·les est donc nécessaire pour des allocataires qui ne maîtrisent souvent pas – ou très peu – les rouages institutionnels et bureaucratiques des droits.

¹ Le CNTRL définit le verbe prescrire ainsi « commander expressément, par des ordres extrêmement précis ; donner des conseils, des ordres, recommander fermement des soins ou un certain traitement à un patient ».

En usant de ces critères formels ou informels pour prescrire, ou non, des accompagnements renforcés à certaines catégories de personnes, les référent·es de parcours rencontré·es gardent ainsi la main sur les publics à qui ils et elles octroient *in fine* davantage de chances de s'en sortir. De la même manière que les bailleurs sociaux souhaitent conserver leurs pouvoirs discrétionnaires dans l'attribution des logements en rencontrant physiquement les demandeur·euses¹, les différentes opérations de sélection des allocataires par les professionnel·les agissent comme autant de filtres bureaucratiques pour faire correspondre les dispositifs aux publics.

Je propose d'examiner ainsi les deux dispositifs renforcés les plus répandus, qui sont à la portée des professionnel·les du RSA. Non restreints aux seul·es allocataires du RSA, les deux dispositifs ciblent effectivement tou·tes les demandeur·euses d'emploi ou toutes les personnes qui en seraient éloignées. Pour la collectivité parisienne, j'analyse les modalités par lesquelles les agent·es municipaux·ales sélectionnent les allocataires pour entrer dans l'accompagnement global avec Pôle emploi². Dans la métropole lyonnaise, c'est le PLIE que j'entends analyser, aussi appelé Itinéraire emploi renforcé (IER) depuis la recentralisation de la gestion des fonds européens par la Métropole en 2019 (cf chapitre 1).

L'accompagnement global que les agent·es peuvent prescrire à des allocataires du RSA est un dispositif renforcé qui induit la mise en place d'un binôme de conseiller·ères : un·e travailleur·euse social·e des services départementaux et un·e conseiller·ère Pôle emploi. La Ville de Paris et Pôle emploi ont fait le choix de positionner ces dernier·ères au sein même des services municipaux·ales, c'est-à-dire de leur dédier des jours de présence dans les EPI et SSP, afin notamment de favoriser l'interconnaissance mutuelle, le travail conjoint et la proximité professionnelle.

En EPI, le système d'identification par les référent·es de parcours RSA passe d'abord et avant tout par le critère de l'inscription à Pôle emploi, qui fait office de déclencheur initial de la possibilité même d'entrer dans l'accompagnement global. Si et seulement si la personne est effectivement inscrite à Pôle emploi, au préalable, les travailleur·euses sociaux·ales des EPI pourront alors envisager de proposer la modalité renforcée :

« Donc, du coup, le travailleur social, quand il reçoit la personne une première fois, à nouveau, il évalue la situation, et en fonction du profil de la personne, propose cet accompagnement global. S'il propose cet accompagnement global, il y a un entretien avec le conseiller emploi qui est proposé, qui valide aussi

¹ Marine BOURGEOIS, « Chapitre 5. Le bon logement pour la bonne personne ? Le travail d'appariement dans le logement social », in *Comment ça matche*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 169-212.

² À Paris, ce dispositif prend l'acronyme d'AGPE dans le « jargon » des professionnel·les.

l'accompagnement global. Il faut la validation des deux référents, en fait, que ce soit conseiller emploi ou travailleur social. Voilà, avec cette ... la personne doit être inscrite à Pôle emploi, sinon, il n'y a pas cette proposition. C'est obligatoire. [...] Ah oui, il faut avoir envie d'avoir ce double accompagnement, que ce soit... C'est quand même un double accompagnement, c'est plus intensif. »¹

Ce filtre initial agit d'ores et déjà comme une manière de trier les allocataires. L'inscription au service public de l'emploi n'est en effet pas obligatoire pour les allocataires du RSA². Elle révèle un indice, communément partagé par les professionnel·les, de la volonté d'insertion sur le marché du travail des allocataires. En ce sens, les agent·es l'érigent donc en une condition *sine qua non* de l'entrée dans une modalité renforcée – ou plutôt réservée – d'accompagnement, jouant ainsi par-là des dynamiques de tri des allocataires.

Ce premier tri est renforcé ensuite par un mécanisme de double filtre humain : le ou la conseiller·ère qui a reçu initialement la personne inscrite à Pôle emploi qui pourrait entrer dans l'accompagnement global doit remplir une fiche de liaison à adresser à un·e conseiller·ère Pôle emploi. C'est alors seulement sur la base du diagnostic partagé entre les deux professionnel·les qui reçoivent l'allocataire tour à tour, que l'entrée dans le dispositif renforcé pourra être validée. Alors que les professionnel·les mettent surtout l'accent sur le volontariat de la personne, c'est davantage par les filtres bureaucratiques qu'ils et elles opèrent la sélection des allocataires. Une fiche de liaison permet ainsi aux professionnel·les d'apprécier les freins à l'emploi et de susciter un diagnostic partagé avec le ou la conseiller·ère Pôle emploi, allongeant de fait un peu plus les délais de traitement et le début de l'accompagnement. Sans nécessairement se voir, le binôme de conseiller·ères est invité à partager l'identification des problématiques à travers cette fiche de liaison :

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021.

² Elle l'est depuis le 1^{er} janvier 2025 dans le cadre de la généralisation de l'accompagnement renoué des allocataires du RSA. Au jour où j'écris ces propos en octobre 2024, elle ne l'est pas encore et à la période de réalisation des entretiens (2021-2022), celle-ci n'était pas du tout un sujet.

Bonjour,

J'ai reçu le [] ce demandeur d'emploi et la mise en place d'un Accompagnement Global pourrait permettre d'améliorer sensiblement la qualité de son parcours d'insertion.

Dans cette perspective, merci de bien vouloir lui proposer un entretien qui nous permettra d'établir notre diagnostic initial partagé.

Dans l'attente de votre retour, je vous remercie d'avance.

	Freins repérés	identification
Freins directs à l'emploi	Absence d'expérience professionnelle	☐
	Absence de projet professionnel (ou à travailler)	☐
	Connaissance insuffisante du marché du travail local	☐
	Difficulté à mettre en œuvre seul une stratégie de recherche d'emploi	☐
	Inadéquation du profil au marché du travail local (pré requis, opportunités d'embauche...)	☐
	Maîtrise insuffisante des techniques et des outils de recherche d'emploi	☐
Freins périphériques à l'emploi	Difficultés administratives, juridiques ou judiciaires	☐
	Difficultés familiales	☐
	Difficultés linguistiques ou de communication	☐
	Isolement social, manque de confiance	☐
	Problème de garde d'enfants	☐
	Problème de logement	☐
	Problème de mobilité	☐
	Problème de santé	☐
	Problèmes financiers	☐

(Merci de transmettre votre avis sur cette orientation après réception de la personne) :

[]

Figure n°14 – Extrait de la fiche de liaison entre les travailleur·euses sociaux·ales de Paris et Pôle emploi. Source : SSP, Ville de Paris.

Les personnes jugées les plus éloignées de l'emploi, telles que celles qui peuvent être accompagnées par les SSP, sont donc catégorisées par les professionnel·les selon leurs problématiques sociales d'une part, mais aussi professionnelles d'autre part. C'est donc bien sur le diagnostic et la relation humaine qui se joue lors des rendez-vous entre l'allocataire et ses conseiller·ères que ces dernier·ères estimeront ou non que la personne mérite d'entrer dans des modalités d'accompagnement renforcées. Mais au regard des territoires professionnels précédemment évoqués, l'appréciation des freins peut être différente entre les conseiller·ères. Le travail du binôme consiste ainsi plutôt à évaluer que, conformément à ses pratiques et à ses routines, la personne présente effectivement des obstacles à l'emploi. D'où le découpage de la fiche de liaison en deux blocs : les freins directs et les freins périphériques à l'emploi. C'est ainsi que ces cadres des SSP présentent le dispositif. Elles considèrent que l'accompagnement global permet une complémentarité des tâches entre des métiers aux expertises différentes :

« Effectivement, nous, on a des partenaires quand même spécialisés autour de l'insertion et de l'emploi. Puisqu'on travaille avec le Pôle emploi dans le cadre de l'accompagnement global pour l'emploi. [...]

Pour permettre des fois de retravailler un petit peu la mobilisation, la remobilisation, travailler les craintes par rapport à l'emploi et puis essayer de diagnostiquer un petit peu... De diagnostiquer avec la personne un peu où elle en est de son parcours. Est-ce qu'elle a une qualification ? Est-ce qu'elle n'en a pas ? C'est quoi... Quelles sont ses envies ? Est-ce que c'est faisable, pas faisable ? Parce que ça exige un diplôme pour certains métiers, etc. Sauf que les travailleurs sociaux, ils n'ont pas toute cette expertise. Et c'est pour ça qu'on travaille beaucoup, nous, avec ces orientations. »¹

Ces paroles mettent l'accent en effet sur la spécialisation propre à chacune des organisations qui accompagnent les allocataires du RSA parisien·nes. En l'occurrence, les publics reçus par les services sociaux le sont au titre de l'identification de freins sociaux trop importants pour envisager le retour rapide à l'emploi, ils déterminent donc des modalités d'accompagnement par des travailleur·euses sociaux·ales qui sont centrées sur la résolution potentielle des problématiques sociales, dont on sait combien elle peut être longue et complexe. Cette cadre présente donc le dispositif de l'accompagnement global comme un moyen de pallier ces prises en charge par les services sociaux, dans lesquels la question de l'emploi n'est que très peu travaillée.

Dans la Métropole de Lyon, le dispositif d'accompagnement renforcé du PLIE comporte aussi son lot de termes permettant d'accentuer le fait que cette modalité intensive de suivi relève quasiment du privilège pour les allocataires. En réalité, les termes indigènes employés par les professionnel·les marquent la dimension sélective de ces mêmes dispositifs. Une CIP rencontrée note à juste titre qu'« *on dit même monter dans l'IER, on ne dit pas être désignée* »², pour souligner le fait que c'est la volonté de la personne qui peut déclencher cet accompagnement spécifique. Sur le site internet de la maison Lyon pour l'emploi³, on peut lire que l'IER « s'adresse : aux publics lyonnais de + de 26 ans, aux personnes en difficulté par rapport à l'emploi, aux personnes capables de s'investir dans un parcours d'insertion dans l'emploi »⁴. La notion de capacité est peu commune dans le vocabulaire des professionnel·les rencontrées et laisse une part très subjective d'appréciation par ceux et celles-ci de ce que peut recouvrir effectivement la notion. Quoi qu'il en soit, la volonté de cibler assez largement les potentielles personnes destinataires du PLIE à Lyon semble contrecarrée par les filtres opérés sur le terrain.

¹ Entretien avec deux responsables d'un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

² Entretien avec une conseillère en insertion professionnelle associative, le 24 mars 2021.

³ Elle regroupe la mission locale de Lyon et l'ancienne association qui portait le PLIE de la ville de Lyon, Alliés, dorénavant association financée par la métropole pour l'accompagnement de publics dans le cadre de l'IER.

⁴ URL : <https://www.maison-lyon-emploi.fr/nos-missions/missions-transversales/ier.html> [consulté le 2 octobre 2024].

Le travail des cadres permet dans un premier temps une mise en adéquation entre les profils d'allocataires du RSA et les opérateurs du PLIE disposant concrètement de places d'accompagnement. La régulation territoriale que les cadres doivent opérer entre les différents contingents de places d'accompagnements donne lieu à des arrangements et des contournements de la règle. Les dispositifs renforcés sont censés en effet faire l'objet d'un rendez-vous préalable avec l'allocataire avant de lui proposer d'intégrer l'IER. Si les règles sont donc techniquement différentes de l'identification des profils parisiens dans le cadre de l'AGPE, elles aboutissent pourtant à des mécanismes identiques de sélection par les professionnel·les. La règle voulant que l'accompagnement renforcée ne se déclenche qu'une fois l'allocataire rencontré·e permet à la fois de valider son accord pour entrer dans cette modalité, mais permet surtout aux professionnel·les eux et elles-mêmes de filtrer et sélectionner les profils d'allocataire à qui ils et elles proposeront ce type d'accompagnement intensif :

« La règle, c'est que ça va se déclencher après [après le début de l'accompagnement par le ou la référent·e de parcours]. Voilà, c'est la règle. Après, à la marge, on le fait. On le fait en instance d'orientation directement, mais c'est à la marge. Nous, on essaye de respecter la règle, et de faire ensuite. Normalement, c'est les structures qui nous demandent un passage en IER. Mais beaucoup de territoires le font en direct. J'avoue que je... [nom d'une structure du territoire : L1] par exemple, n'a pas de convention socio-pro, ils ont qu'une convention IER. Si je veux leur orienter des gens, je suis obligée d'orienter en IER directement. Comme ils n'ont pas de convention, voilà. Et pour les autres, je le fais à la marge. Quand ils n'ont plus de place en socio-pro, par exemple, il ne leur reste que des places en IER, on essaye de voir s'il n'y a pas des situations... Mais normalement, l'IER, c'est sur le volontariat des personnes, des bénéficiaires. C'est pour ça que ça ne doit pas passer par l'IO. Si on fait une orientation directe, on ne demande pas aux bénéficiaires s'ils sont d'accord ou pas. [...] Du coup, quand le bénéficiaire arrive, il lui présente l'IER et le bénéficiaire peut refuser d'y rentrer. »¹

Cette philosophie de la sélection des allocataires ne prend corps que parce qu'il existe ces dispositifs renforcés, basés sur le fait que la puissance publique délègue aux professionnel·les la possibilité de choisir les profils sachant démontrer leur motivation pour un retour à l'emploi plus rapide. Ces filtres opérés par les référent·es de parcours qui repèrent les allocataires motivé·es peuvent prendre place dans des relations de proximité, nécessitant pour les allocataires de s'inscrire d'ores et déjà dans des dynamiques positives de retour à l'emploi selon leurs référent·es. Une conseillère en insertion socio professionnelle rencontrée explique

¹ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation ayant exercé vingt ans en centre social avant de reprendre un master en développement local, le 11 mai 2021.

ainsi que c'est par l'existence d'actions d'accompagnement régulières qu'elle parvient à motiver les femmes qu'elle accompagne :

« Bien souvent, moi, c'est les dames que j'accompagne dans le cadre du 'femme-mère, le choix de l'emploi' [une action de cette association]. Où là, je les vois quand même pendant deux mois, trois demi-journées par semaine. Enfin, elles sont, c'est pas tout le temps moi qu'elles voient. Mais, ayant le plus d'atelier sur la thématique de l'emploi pendant le femme-mère, c'est vrai que les dames, je les vois souvent, je les reçois en entretien individuel avec la motivation, l'envie, les projets. Et puis, on a déjà commencé à parler des freins, enfin, des choses comme ça. Et c'est vrai qu'à la fin du femme-mère, elles sont dans une telle dynamique que c'est là qu'il ne faut pas les perdre. Une fois qu'on a lancé la machine, il ne faut pas les lâcher. »¹

Un second conseiller en insertion professionnelle abonde en évoquant que la plupart des personnes qui occupent les places du dispositif renforcé de son association sont des personnes « repérées grâce au support de la domiciliation ou de l'accueil de jour »². Chez les opérateurs du dispositif intensif de l'IER, qui cumulent quasiment tous avec les financements pour le RSA classique, le repérage des allocataires passe ainsi par le contact humain avec les référent·es de parcours RSA. Ces dernier·es exercent finalement malgré eux et elles le rôle de trieur des allocataires les plus méritant·es, triages qui se font sur une sélection à la motivation appréciée de manière discrétionnaire et sur la base des rendez-vous de diagnostics. Cela rappelle fortement les dynamiques des bailleurs sociaux décrites par Marine Bourgeois dans l'appariement pour les logements sociaux³, qui opèrent une sélection discrète des demandeurs de logements en gardant la main sur des rendez-vous physiques et en résistant aux algorithmes.

Les modalités d'accompagnement renforcé font donc l'objet de filtres par les professionnel·les, permettant ainsi de trier les allocataires les plus motivé·es. Qu'il s'agisse de la manière dont les cadres décident des procédures d'orientation vers ces suivis intensifs ou les modalités de filtrage par les rendez-vous et la connaissance des allocataires, divers mécanismes permettent aux référent·es de parcours RSA de prescrire certains dispositifs à certain·es allocataires. Ces appariements⁴ contribuent d'autant plus à l'émergence de désajustements entre les publics ciblés et les publics réels.

¹ Entretien avec une conseillère en insertion socio professionnelle, le 27 avril 2021. Ingénieure de formation ayant passé 20 ans dans l'industrie, elle se reconvertisse à 40 ans environ, à la suite d'un accident de la vie, en obtenant son diplôme de CISP.

² Entretien avec un CISP d'une association lyonnaise de petite taille, spécialisée dans l'accompagnement de personnes sans domicile fixe, le 11 mai 2021.

³ Marine BOURGEOIS, « Chapitre 5. Le bon logement pour la bonne personne ? », *op. cit.*

⁴ Melchior SIMIONI et Philippe STEINER, « Conclusion. Appariement, quantification et gouvernement des conduites », *op. cit.*

3.2.2 Des publics de l'action publique artificiels

L'appréciation discrétionnaire des profils d'allocataires portée par les professionnel·les conduit à positionner les profils les plus motivés sur certains dispositifs réservés. De la même manière que les circuits bureaucratiques complexes pour l'orientation initiale aboutissent à des désajustements, on retrouve ces décalages entre les publics ciblés par ces dispositifs renforcés et les publics réellement mobilisés. Les décalages constituent surtout, pour les deux dispositifs étudiés dans chaque collectivité, en une faible mobilisation de certains de ces dispositifs renforcés par les institutions qui détiennent les publics allocataires du RSA. En plus des filtrages qu'opèrent les professionnel·les, ces dernier·ères favorisent l'émergence de circuits administratifs complexes et difficilement lisibles par et pour les allocataires d'une part, mais aussi pour leurs propres collègues d'autres institutions d'autre part. C'est en cela que l'on peut lire les dispositifs renforcés comme autant de manière pour les agent·es qui accompagnent les allocataires du RSA de prescrire des comportements de recherche d'emploi. Les publics ciblés sont alors construits de toute pièce et ces désajustements avec les publics réels attestent de l'artificialité de ces cibles *a priori* plus méritant·es que d'autres.

S'il paraît évident d'affirmer que les publics ciblés le sont avant tout par des décideur·euses peu connecté·es avec les réalités du terrain¹, le constat semble un peu plus surprenant venant des professionnel·les. Pourtant, les tâches quotidiennes, prises dans les rouages administratifs, aboutissent à de réels dysfonctionnements dans la manière de concevoir les publics eux-mêmes et de les intégrer dans certains dispositifs ou non. À Paris, les dynamiques de cloisonnement des missions entre le service public de l'emploi et les services sociaux départementaux, déjà mises en valeur précédemment dans le cadre de l'accompagnement global, débouchent sur des difficultés de compréhension mutuelles entre les groupes d'acteurs de part et d'autre du guichet. Une assistante sociale d'un EPI rapporte une expérience menée quelques années auparavant dans son organisation, de mise en place de sessions d'informations collectives pour l'orientation initiale des allocataires du RSA. À cette occasion, une cinquantaine de primo-arrivant·es était convoquée à l'EPI pour recevoir les informations essentielles sur les droits et devoirs au RSA et passer ensuite un entretien flash avec un·e travailleur·euse social·e. À leur arrivée dans l'espace parisien, les allocataires étaient

¹ Voir chapitre 5, section 2.

invités à remplir un questionnaire permettant notamment de cibler d’ores et déjà les problématiques sociales potentiellement déclarées par les personnes elles-mêmes. L’assistante sociale rencontrée évoque alors un certain décalage entre les questions posées dans ce formulaire à remplir et les intentions des agent·es :

« D’ailleurs, dans le questionnaire, il a été demandé est-ce que vous voulez voir un conseiller Pôle emploi ? Alors pareil, cette question, parfois, ils voulaient juste voir un conseiller Pôle emploi, savoir s’ils pouvaient se faire financer une formation par Pôle emploi. Voilà. Ou s’ils pouvaient donc ouvrir le droit au chômage, voilà. Nous, notre idée derrière la tête, c’était est-ce qu’il dépend de l’AGPE ? ... Et puis le mot AGPE, en fait, ils retenaient pas. En fait, je pense que nous, on a notre jargon. L’usager, il a besoin, même des gens qui sont dans le dispositif depuis 18 mois, quand on leur dit ‘vous êtes dans l’AGPE’, ils nous regardent comme ça [mime un regard perdu]. Donc, voilà, les gens, ils retiennent pas toujours. »¹

Alors que ce questionnaire, rédigé par des professionnel·les, était censé permettre d’identifier des candidat·es potentiel·les pour le dispositif de l’accompagnement global, sa finalité a semble-t-il été un peu différente. Les pratiques quotidiennes des agent·es, centrées avant tout sur un accompagnement social des problématiques diverses rencontrées par les allocataires, n’y sont pas pour rien. Ils et elles n’ont pas réfléchi au fait que les allocataires pouvaient souhaiter rencontrer un·e conseiller·ère de Pôle emploi, avant même de penser à entrer dans quelque dispositif que ce soit. Les quatre lettres du sigle AGPE ne résonnent ainsi pas, ou peu, pour des allocataires qui sont probablement davantage concernés et occupés par le maintien de relations satisfaisantes avec la bureaucratie d’une part et par leurs problématiques sociales d’autre part. La limite présentée par cette assistante sociale, que les personnes ne retiennent pas le nom du dispositif renforcé, met donc en valeur la prédominance de logiques bureaucratiques professionnelles sur la réalité des situations vécues par les personnes.

En ce sens, les dispositifs renforcés n’auraient de renforcé que le nom, ou *a minima* la réalité d’une prise en charge plus intense, contribuant ainsi à faire advenir du coté bureaucratique seulement la catégorie d’allocataire motivé·es. Pour autant, ils ne se baseraient pas sur des réalités effectives d’allocataires qui seraient plus méritant·es que d’autres au point de bénéficier de ces dispositifs. Une seconde cadre d’EPI revient sur la complexité des circuits administratifs d’identification des personnes qui pourraient potentiellement entrer dans

¹ Entretien avec une responsable d’EPI, une cadre adjointe et une assistante sociale, le 1^{er} février 2023. Toutes les trois assistantes sociales de formation, elles ont toutes réalisé leur carrière au sein de la Ville de Paris (entre 17 et 30 ans de carrière). Les deux cadres ont le grade de conseillères socio-éducatives, concours indispensable pour obtenir le grade de cadre dans le milieu social.

l'accompagnement global, surtout au vu du critère particulièrement discriminant de l'inscription préalable à Pôle emploi pour entrer dans le dispositif renforcé :

« Là, on a refait un point il n'y a pas longtemps avec les travailleurs sociaux et ce qui ressort, c'est la difficulté. Alors, ça vient aussi. Voilà, on a peu sur notre territoire. *A priori*, les personnes inscrites, les allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi sont orientés vers Pôle emploi. Donc, c'est à Pôle emploi de diagnostiquer s'il y a présence de difficultés sociales pour qu'on puisse mettre en place un accompagnement global. Il se trouve que ici, sur notre territoire et à l'EPI particulièrement, on a peu de préconisations d'accompagnement global qui viennent des trois agences du territoire. On en a parlé encore au début de semaine avec Pôle emploi. C'est vrai. C'est un constat. Donc, la difficulté pour rentrer dans le dispositif, c'est que les personnes inscrites à Pôle emploi étant orientées au titre du RSA vers Pôle emploi, on en a très peu ici. Et il faut travailler d'abord sur l'inscription à Pôle emploi pour pouvoir proposer l'accompagnement global. Et ce que les travailleurs sociaux me font remonter en ce moment, c'est que les personnes ont une très mauvaise image de Pôle emploi. [...] Qu'ils ne veulent plus s'y inscrire, ils se sont désinscrits, n'ont pas actualisé leur situation volontairement. »¹

Le conditionnement de l'entrée des allocataires du RSA à leur inscription préalable au service public de l'emploi favorise donc l'émergence de décalages ou désajustements entre les publics ciblés administrativement et les personnes qui peuvent effectivement entrer dans les modalités renforcées d'accompagnement. De la même manière que l'inscription préalable à Pôle emploi pré-orienté les profils d'allocataires vers un accompagnement par le service public de l'emploi, leur inscription au cours du parcours conditionne d'une certaine manière l'accès à des dispositifs renforcés de retour à l'emploi. Mais celle-ci semble réservée à une poignée d'allocataires, puisque le fait d'avoir un lien avec le service public de l'emploi fonctionne, pour certains d'entre eux, comme un repoussoir². En plus du stigmate de la précarité³, dont le point d'orgue est à saisir dans les rendez-vous bimestriels entre les référent·es et leurs allocataires, la perspective de relations dysfonctionnelles dans le processus d'inscription auprès de Pôle emploi agit comme un obstacle à l'entrée dans les dispositifs renforcés proposés par les travailleur·euses sociaux·ales.

Cela aboutit donc, dans le cas parisien particulièrement, au maintien de pratiques professionnelles éloignées de ce dispositif renforcé ; autrement dit, les travailleur·euses sociaux·ales ne mobilisent que marginalement les modalités d'accompagnement renforcé des allocataires du RSA car de l'orientation au choix des actions à prescrire pour les allocataires,

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, le 10 mars 2022. Cette responsable a repris une formation d'assistante sociale à 30 ans après quelques années en tant que standardiste. Elle exerce en EPI depuis 2009.

² Observations de groupes d'allocataires du RSA, Secours Catholique, ATD Quart Monde, juillet 2022.

³ Maryse BRESSON, « Chapitre 1. Les précaires : qui sont-ils ? », *Cursus*, 2020, vol. 3, p. 15-52.

ils et elles privilégient des accompagnements ciblés sur les problématiques sociales. C'est ce décalage que perçoit cette assistante sociale parisienne lorsqu'elle explique son sentiment de discordance entre les injonctions au retour à l'emploi dans le cadre de l'accompagnement global et les personnes réellement accompagnées dans les services sociaux auxquels elle appartient :

« Mais on n'en fait pas tant que ça [de l'AGPE]. Parce que les gens sont toujours super éloignés de l'emploi. Donc après, on nous donne effectivement le plan parisien pour l'insertion par l'emploi. [...]. Où il y a aussi une cohérence avec d'autres stratégies sur la Ville de Paris. Sur la stratégie par rapport à la lutte contre la pauvreté. Le pacte parisien par rapport à la lutte contre l'exclusion. Donc il y a un petit peu tout ça là. Mais bon, après, dans la réalité du terrain, des fois, il y a un petit peu de décalage. [...] On a un public où effectivement il faut faire du sur-mesure. [...] C'est un peu compliqué, c'est-à-dire que l'AGPE, ça existe depuis 2015. Moi, je me souviens avoir assisté aux réunions et à l'époque, je n'étais pas du tout chargée de cette mission transversale. Et je m'étais dit, c'est une bombe, quoi, quand nous on va présenter ça au niveau des travailleurs. Je voyais au niveau des travailleurs sociaux, ça va exploser. Je voyais quand même le côté, quand même, peut-être positif pour certaines situations, pour amener les gens à sortir un petit peu du dispositif RSA, mais je sentais derrière qu'il y avait des impératifs de chiffres, etc., et je trouvais que c'était un peu décalé aussi. »¹

Par ces pratiques professionnelles, les travailleur·euses sociaux·ales contribuent donc à maintenir les allocataires qu'ils et elles considèrent comme les plus éloigné·es de l'emploi dans des filières de prise en charge sociales. Ces stratégies participent *in fine* à rendre partiellement inopérants les dispositifs d'accompagnement renforcé tels que l'accompagnement global, qui semblent réservés à des allocataires autonomes, ceux qui échappent en réalité aux services sociaux départementaux.

Le dispositif renforcé du PLIE dans la Métropole de Lyon fait l'objet d'un peu moins de décalages entre les publics ciblés et les personnes réellement positionnées dessus. Une explication est à trouver dans la dynamique de sous-traitance forte dévolue aux opérateurs associatifs lyonnais. Le fait que ceux-ci cumulent les financements au titre de l'accompagnement d'allocataires du RSA et les financements pour l'accompagnement de demandeur·euses d'emploi dans le PLIE contribue à un système décrit précédemment d'auto-prescription – de passage – entre les deux dispositifs et donc à des difficultés moindres pour ces opérateurs de mobilisation des personnes. Pourtant, ce dispositif renforcé conduit, d'une manière similaire à l'accompagnement global parisien, à des circuits bureaucratiques de prise

¹ Entretien avec deux responsables d'un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

en charge complexes favorisant aussi la difficulté de certaines associations à « faire leurs montées en charge »¹.

Le contenu même de l'accompagnement renforcé du PLIE implique la tenue de rendez-vous plus réguliers entre la personne éloignée de l'emploi et son ou sa référent·e de parcours, soit deux par mois en général. L'intensité de ce type de parcours favorise des relations de confiance entre les deux parties prenantes qui peuvent parfois déborder sur le temps disponible du ou de la référent·e, tel que l'évoque ce conseiller en insertion socio-professionnelle :

« *HM* : Vous avez combien de places financées en IER ?

Enquêté : Je suis sur une file active de 70 personnes accompagnées normalement sur l'année mais ça fait 2, 3 ans où j'arrive pas, en file active en continu avec des entrées sorties permanentes. Je suis à moins.

HM : Et c'est grave ?

Enquêté : Alors, moi je suis pas payé moins, j'ai à cœur d'être aux 70 puisqu'on répond à l'appel à projet avec un cahier des charges de 70 maintenant là où je pense que c'est pas grave car c'est la réalité, j'accompagne des personnes qui sont en situation sociale très précaire et que forcément ça demande, c'est l'hypothèse que je fais, peut être que j'y arrive plus parce que je passe plus de temps avec les personnes, donc forcément j'ai le temps d'en rencontrer moins d'autres. »²

Cette association de quartier, qui ne dispose que d'une convention d'accompagnement de personnes éloignées de l'emploi dans l'IER (et donc pas en accompagnement d'allocataires du RSA classique, droit commun), repère la plupart de ses accompagnés par le biais de son accueil de jour ou de ses services de domiciliation. L'entrée dans le dispositif renforcé passe donc par ce dernier biais ou par celui de l'orientation par les services sociaux métropolitains du territoire. Ce conseiller décrit alors une difficulté interne à occuper toutes les places que la Métropole finance à son association annuellement. Il s'agit d'un cas qui n'est pas isolé et diverses associations rencontrées évoquent ces mêmes difficultés. Ces désajustements peuvent en partie être expliqués par la lourdeur des circuits bureaucratiques permettant aux allocataires d'entrer dans ces modalités intensives. Le temps dédié dans ces accompagnements et la faiblesse structurelle des financements par rapport aux exigences des conventions est un autre motif d'explication au fait que certaines associations éprouvent des difficultés à occuper annuellement le nombre de places dont elles disposent contractuellement.

¹ L'expression signifie, dans le jargon des associations opératrices du PLIE de la Métropole de Lyon, que le nombre de personnes inscrites dans le PLIE pour l'année N a été effectivement rempli conformément aux objectifs.

² Entretien avec un CISP d'une association lyonnaise de petite taille, spécialisée dans l'accompagnement de personnes sans domicile fixe, le 11 mai 2021.

Une seconde association évoque les obstacles de repérage que ces dispositifs d'accompagnement renforcé induisent. Le fait même de les réserver à une partie des allocataires du RSA, quand bien même ils ciblent les personnes éloignées de l'emploi au sens large, favorise une illisibilité des circuits d'attribution bureaucratiques et de positionnement des allocataires sur tel ou tel action, en fonction de tel ou tel critère. L'expérience relatée par cette directrice au sujet de l'IER, responsable par ailleurs du collectif Rhône Insertion et partageant donc régulièrement avec les autres structures du réseau, est assez révélatrice de ces dynamiques de complexité administratives :

« Une année, à l'Assemblée générale, j'avais monté un groupe d'usagers de la structure. [...] Et j'avais commencé par un débrief sur qu'est-ce que c'est pour vous l'Association [L2] ? Ça a servi à quoi ? Donc déjà, nous, on est dans une maison de l'emploi. Déjà, c'est illisible parce qu'il y a plusieurs structures associatives. Donc, elles ne savent pas qui les a aidées. Eux, ils ne retiennent que le conseiller, le nom du conseiller. Donc, c'est Madame Machin ou Monsieur Machin. Le reste, ils n'en savent rien. Et puis ensuite, alors il y a ceux qui disent, on ne savait pas que ça existait. Si on avait su plus tôt, ça nous aurait évité de perdre toutes ces années avec Pôle emploi. Et puis il y a ceux qui disent, on en parle autour de nous, dans le quartier, etc. Et puis il y a ceux qui disent, moi je ne veux pas en parler parce qu'après il n'y aura pas. On ne va pas m'accompagner de la même façon, parce que là il n'y a pas trop de monde. Du coup, il y a ceux qui cachent qu'ils connaissent. Pour avoir, parce qu'ils se rendent compte que c'est un privilège. Ils le prennent comme un privilège, donc ils ne veulent pas le partager. [...] Il y a plein de structures, là, au niveau des actions mises en œuvre, je me rends compte qu'il y a plein de structures qui n'arrivent pas à remplir leurs conventions. Je me dis, mais c'est vraiment couillon, le truc, parce que, en fait, les gens attendent des mois pour avoir un rendez-vous à Pôle emploi. Et là, ils auraient la chance d'être vus à peu près deux fois par mois par un conseiller mais ils ont pas l'info et comme Pôle emploi se garde les personnes plus proches de l'emploi. »¹

De manière similaire aux paroles des travailleur·euses sociaux·ales parisien·nes, cette citation met en avant la dimension limitée et inopérante des catégorisations bureaucratiques. Le retour des allocataires sur la prise en charge à laquelle ils et elles ont pu faire face révèle les désajustements entre les modalités de tri que mettent en œuvre les pouvoirs publics et leurs prestataires associatifs, et l'efficacité des dispositifs associés à chacune de ces opérations de tri. Les informations semblent d'abord asymétriques et deviennent des biens presque convoités, voire rares, permettant à certain·es allocataires de se distinguer des autres (« *ceux qui cachent*

¹ Entretien avec la directrice de L2, le 19 mai 2022.

*qu'ils connaissent »*¹), mais surtout elles aboutissent à ce que les dispositifs ne s'adressent que partiellement à celles et ceux de qui ils sont la cible.

Les filtres que les professionnel·les mettent en place pour sélectionner les publics les plus méritants des dispositifs renforcés d'accompagnement n'empêchent pas le désajustement entre ces dispositifs et leurs cibles. Le repérage des personnes paraît être une étape-clé permettant de choisir les personnes qui pourraient le plus correspondre aux comportements attendus de motivation et de recherche active d'emploi. Les agent·es pré-sélectionnent en quelque sorte les personnes pour les dispositifs selon leur propre représentation qu'ils et elles se font de qui doit, ou mérite, d'entrer dans ces dispositifs. Mais l'homogénéité de pratiques professionnelles centrées autour de la résolution de problématiques sociales contribue à une hiérarchisation professionnelle des causes à traiter, attribuant ainsi un degré d'autonomie aux allocataires. Ces dynamiques permettent d'affirmer que ces différentes opérations de catégorisations des publics sont non seulement inopérantes, mais aussi artificielles. Elles aboutissent cependant au maintien des allocataires dans des filières de prise en charge façonnées selon les représentations partagées par les professionnel·les

Conclusion de la section 3

Tous les allocataires ne semblent donc pas égaux dans l'accès aux parcours d'orientation. Qui plus est pour les propositions intensives d'accompagnement qui semblent réservées aux seul·es allocataires répondant aux exigences de présence d'une part, de présentation de soi d'autre part. En projetant sur les allocataires leurs représentations de ce que doit être un allocataire aux problématiques sociales ou d'emploi, ainsi qu'une personne méritant·e, les professionnel·les du social participent au maintien de filtres permettant de classer les pauvres. Ils et elles procèdent ainsi d'appariements entre des dispositifs et des personnes de sorte à mettre en œuvre effectivement l'accompagnement obligatoire pour les collectivités territoriales des allocataires du RSA. Mais si ces appariements permettent des tris entre les allocataires, ils sont loin d'être efficaces à 100% et n'empêchent pas l'apparition de désajustements entre les publics ciblés par les différents dispositifs et les personnes effectivement positionnées sur ces actions, parcours et autres technologies d'occupation.

¹ Entretien avec la directrice de L2, le 19 mai 2022.

Ces opérations de catégorisations selon la distance à l'emploi, qui sont multiples et à différentes étapes des parcours d'allocataires, participent nettement de la performativité de la notion de publics dans l'action publique pour les professionnel·les. Ils et elles contribuent à faire advenir dans la réalité même des parcours d'allocataires « les chances de s'en sortir » attribuées selon des critères subjectifs. Les professionnel·les et leurs pratiques favorisent ainsi l'émergence de filières de prises en charge du social pour lesquelles les allocataires n'ont que peu de prise. Ils et elles ne peuvent que difficilement s'extraire des catégorisations bureaucratiques et par-là, tenter d'échapper à leurs propres destinées bureaucratiques. Le travail des agent·es consistant d'abord à faire advenir effectivement des publics et dans un second temps, de les rendre captifs, met en valeur des dynamiques marchandes de fonctionnement institutionnel permettant au secteur de l'insertion locale de maintenir sa capacité de façonnage des destinataires de la politique publique.

Conclusion de chapitre 3

Ce chapitre démontre l'intérêt d'une approche par la régulation marchande des collectivités territoriales dans le cadre de secteurs sociaux visant à réguler les stocks d'allocataires de minimas sociaux. Dans la lignée des travaux de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe quant à l'idée d'un État animateur dans le cadre de la politique de la ville¹, je montre dans ce chapitre que les collectivités territoriales animent et régulent le travail de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi sur les marchés locaux. Elles font cela au moyen de dispositifs marchands concurrentiels. La spécificité de ce type de régulation réside dans les cibles, que sont *a priori* les publics allocataires du RSA, qui se trouvent finalement captifs des filières d'intervention renforcées par le cadrage faible de cette régulation par un dispositif marchand.

Ce chapitre décrit trois dynamiques concurrentielles structurantes du secteur de l'insertion à l'échelle locale. D'abord, les collectivités se positionnent en intermédiaires du marché de l'emploi local, en repositionnant l'action publique d'insertion au plus près du secteur marchand. Par cet objectif d'orientation du comportement des entreprises, elles attisent la concurrence avec le service public de l'emploi, d'une part, et les communes, d'autre part (dans le cas métropolitain spécifiquement). La seconde dynamique concurrentielle découle de cette première perspective puisqu'elle met en valeur les dispositifs marchands qui régulent l'octroi des financements des diverses actions menées par les multiples intervenants au gré des parcours des allocataires du RSA. Ces dispositifs aux cadrages faibles cherchent finalement davantage à réaliser l'objectif des collectivités territoriales – la baisse du nombre d'allocataires – par l'enrôlement des professionnel·les les plus réticent·es en faveur de l'emploi que par la mise à l'emploi directe des publics. Pourtant, les territoires professionnels se renforcent par la valorisation symbolique d'approches de l'accompagnement centrées sur l'accès à l'emploi prioritairement à la levée des freins.

C'est finalement par l'éclairage d'une construction institutionnelle des catégories de publics de l'action publique² que ce chapitre a analysé le secteur de l'insertion, en postulant que toutes ces concurrences rendaient captives les personnes allocataires du RSA. Autrement dit, c'est dans une logique de défense de leurs intérêts et financements institutionnels que les

¹ Jacques DONZELOT et Philippe ESTÈBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville.*, Paris, Esprit, Ville et société, 1994.

² Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics ».* *Gouvernement et (dés)ordre politique.*, *op. cit.*

organisations et leurs professionnel·les définissent des critères légitimant l'entrée de certains segments de publics dans certains dispositifs. Plus qu'une adaptation réelle et individuelle des agent·es du quotidien aux situations individuelles des allocataires du RSA, ce chapitre a donc montré que le « tri à l'opportunité »¹ opéré par les professionnel·les contribuait à faire advenir des catégorisations de bénéficiaires de l'action d'insertion entreprise par les collectivités. Cette dynamique favorise finalement l'émergence de filières de prise en charge des allocataires du RSA, non seulement fondées sur leur distance à l'emploi, mais aussi renforcées par les logiques concurrentielles internes aux organisations d'administration de la pauvreté.

C'est donc parce que les collectivités organisent et régulent la concurrence dans le secteur de l'insertion qu'on aboutit à des compétitions entre ces trois entités. Le dispositif marchand qu'est la concurrence, appliquée ici aux institutions, aux dispositifs et aux publics, permet aux collectivités de « gouverner l'intérêt »² c'est-à-dire d'orienter les comportements des acteurs dans le sens des intérêts qu'elles-mêmes ont défini comme bénéfiques³. La sortie vers l'emploi et l'activation des parcours d'allocataires du RSA est devenue l'objectif principal des collectivités territoriales. Elles cherchent donc bien, par la régulation d'une concurrence des acteurs intervenant dans l'accompagnement de ces publics, à orienter leurs actions en faveur de cette dynamisation et du retour à l'emploi.

¹ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, *op. cit.*

² Matthieu ANSALONI, Pascale TROMPETTE et Pierre-Paul ZALIO, « Le marché comme forme de régulation politique », *op. cit.* p.367.

³ Henri BERGERON, Patrick CASTEL et Sophie DUBUISSON-QUELLIER, « Gouverner par les labels. Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 3, n° 3, p. 7-31.

Chapitre 4 : L'IAE, un « précarat de seconde zone organisée »¹

Parmi les différents dispositifs aux mains des référent·es de parcours, l'Insertion par l'activité économique (IAE) constitue un sous-secteur rôdé et institutionnalisé. Né dans les années 1970 de l'initiative de travailleur·euses sociaux·ales, l'IAE a fait l'objet ces vingt dernières années de mutations fortes, mais aussi d'investissements politiques variés. L'IAE, bien que rattachée au secteur de l'insertion sociale, contraste par son fonctionnement avec l'insertion telle qu'elle est mise en œuvre dans les politiques sociales des « département providence »², notamment à travers le suivi des allocataires du RMI puis du RSA par des assistantes sociales professionnelles. En effet, les structures de l'IAE (SIAE) réalisent quel que soit leur statut juridique (associations loi 1901, Scop, SCIC ou SARL) des activités commerciales dans différents secteurs d'activité, mais avec une même mission sociale – supposée – d'accompagnement des salarié·es en insertion. Un des réseaux de l'IAE, dont les missions sont détaillées ensuite, a produit ce schéma pour résumer les principaux types de SIAE³ :

¹ Extrait d'une discussion informelle à la suite d'un entretien avec une chargée d'accompagnement, Paris, le 23 mars 2022.

² Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "Département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

³ Dans l'enquête de terrain, les entretiens menés concernent principalement les quatre types les plus répandus de SIAE : ACI, EI, AI, et ETTI. La forme la plus récente d'accompagnement vers le travail indépendant, les EITI, était trop complexe et nouvelle pour faire l'objet d'un examen approfondi sur les deux terrains. Certaines régions de quartier ont pu être contactées sans obtenir de réponse, et une seule à Lyon a été rencontrée.

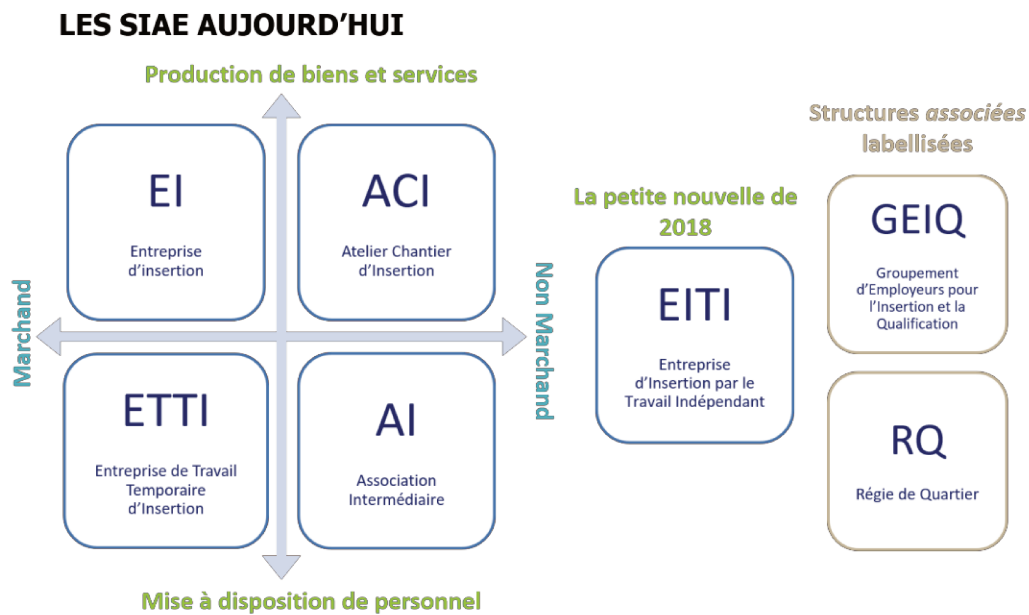


Figure n°15 – Typologie des SIAE. Source : Coorace, 2021.

Les deux axes permettant de distinguer les structures sont pertinents à reprendre pour classer les SIAE, car ils impactent fortement leur modèle économique d'une part, mais aussi les publics accueillis d'autre part et leurs relations aux financeurs. Le premier critère¹ permet de distinguer les structures qui d'un côté, produisent effectivement des biens et services, par rapport à celles qui n'organisent « que » de la mise à disposition de personnels. Une partition peut donc être faite avec d'un côté, les Ateliers chantiers d'insertion (ACI), qui accueillent les personnes jugées² les plus éloignées de l'emploi reprenant une activité, et les Entreprises d'insertion (EI) qui salarient des personnes « en fin de parcours IAE ». D'un autre côté on trouvera les SIAE qui mettent à disposition les salarié·es en insertion pour leurs clients, les ETTI (intérim d'insertion) et les Associations intermédiaires (AI). Le second critère³ différencie les SIAE selon leurs secteurs d'activités, selon qu'elles se positionnent plutôt dans des marchés concurrentiels classiques (secteur des travaux publics notamment) ou dans le secteur non-marchand (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, par exemple, dans le cadre

¹ Figuré par l'axe vertical sur la figure ci-dessus.

² Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 53-65. Je propose de m'inscrire dans la vision proposée par Lynda Lavitry selon laquelle l'employabilité concerne les « capacités individuelles d'insertion socioprofessionnelle », qui reposent concrètement sur des « jugements d'employabilité » au sens de « catégorisations issues d'une ou plusieurs interactions avec les mêmes chômeurs », permettant d'investiguer biographiquement sur les parcours des personnes.

³ Figuré par l'axe horizontal sur la figure ci-dessus.

d'activité de gardiennage, de nettoyage d'immeubles, ou encore d'entretiens d'espaces verts). Les deux pôles selon ce critère sont alors constitués d'une part des ETTI et des EI, qui interviennent sur le secteur marchand, à la recherche de clients classiques dans des secteurs d'activité déterminés (BTP, aide à domicile, restauration), et d'autre part des ACI et AI qui interviennent davantage auprès des collectivités et bailleurs sociaux. La typologie présentée ci-dessus fait fortement écho à celle de Gilles Lazuech¹ qui distingue d'abord le type d'intervention des structures, selon qu'il s'agit de marchés publics plus ou moins réservés ou de clients privés, et celles qui s'inscrivent dans l'économie ordinaire contre celles qui se définissent plutôt comme appartenant à une « économie des démunis »².

Les travaux de recherche sur l'IAE ont à la fois mis en avant la vocation sociale de ces structures, qui se trouve parfois prise en étau avec des logiques gestionnaires³ imposées par les services déconcentrés de l'État⁴, mais aussi la structuration de réseaux de l'IAE comme « experts » de l'insertion et relais des injonctions de l'État en matière de « bonne gestion »⁵. Si ces travaux insistent sur les évolutions de ce sous-secteur de l'insertion, les travaux sur l'IAE, principalement issus des sciences de gestion et de la sociologie, ne mobilisent que très peu la science politique et ses outils pour éclairer les relations entre l'IAE et ses différents partenaires. Pourtant, les évolutions récentes de ce sous-secteur attestent de l'intérêt fort des différents échelons nationaux et infranationaux à son égard. Mais comme dans d'autres secteurs, ces relations partenariales sont loin d'être simplement financières et techniques, l'IAE recevant des subventions par l'État et les collectivités pour l'embauche des salarié·es issu·es de différentes catégories de publics jugés éloignés de l'emploi (jeunes de moins de 25 ans, allocataires du RSA, personnes résidentes en QPV, *etc.*). En effet, l'investissement variable des départements notamment dans l'IAE est à concevoir de manière politique, car il révèle des positionnements spécifiques de certaines collectivités contre l'État, ou encore en faveur du marché, ou enfin pour l'Économie sociale et solidaire (ESS). En somme, il s'agit de positions politiques par l'action publique qui permettent aux élu·es locaux·ales de se distinguer et de construire leurs légitimités localement.

¹ Gilles LAZUECH, « Les cadres de l'économie sociale et solidaire : un nouvel entrepreneuriat ? », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 2006, n° 95, p. 59-74.

² *Ibid.*

³ Philippe SEMENOWICZ, « Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique : à la recherche du meilleur compromis », *Formation emploi*, 2018, vol. 141, n° 1, p. 175-192.

⁴ Les Directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail, et des solidarités (DDETS) sont compétentes en matière d'attribution des aides aux postes aux SIAE. Elles organisent avec les structures des dialogues de gestion annuellement pour contrôler le respect des objectifs en matière de recrutement.

⁵ Clément GEROME, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, Thèse de sociologie, Université Paris Est, 2017.

Il apparaît ainsi heuristique d'analyser le positionnement des deux collectivités territoriales à statut particulier au sujet, ou vis-à-vis de l'IAE. La Ville de Paris et la Métropole de Lyon sont des collectivités de gauche, mais elles n'ont pas toujours eu le même positionnement par rapport à l'IAE et le fort investissement de l'État à la fin des années 2010 à ce sujet est à comprendre comme une manière de mettre au pas les collectivités territoriales en matière d'IAE. Compétence initialement étatique, l'évolution vers un investissement en faveur de l'IAE par les collectivités territoriales s'inscrit dans une séquence d'opportunité politique à destination de l'ESS dont le caractère innovant permet de garantir la pérennité des financements publics. L'essor de l'ESS et son institutionnalisation par le haut ne sont toutefois pas à entendre comme des initiatives alternatives et utopiques d'économies locales mais plutôt au contraire comme des manières pour les collectivités territoriales de valoriser¹ les inégalités sociales et d'inscrire l'insertion dans le marché de l'emploi, en trouvant des débouchés pour les allocataires du RSA notamment. Les collectivités territoriales cherchent donc à écouler des stocks d'allocataires du RSA pour les convertir en flux de salarié·es de l'IAE.

Ce chapitre se fonde sur une enquête auprès de 17 SIAE, à Lyon (n=12) et à Paris (n=5). Les réseaux de l'IAE, qui se positionnent comme des syndicats ou des acteurs du plaidoyer des différents types de SIAE, font aussi partie de l'enquête (n=4) car ils permettent d'avoir une vision globale et méso des enjeux des SIAE sur les territoires. Pour mieux comprendre les relations, notamment financières, entre les structures et les collectivités territoriales, les principaux acteurs publics en charge de l'IAE² ont été rencontrés aussi (n=2).

Le premier temps de ce chapitre sera consacré à la démonstration de l'investissement social – et politique – que constitue l'IAE pour les collectivités territoriales. L'analyse des modalités d'investissement financier de ces dernières dans les SIAE et leurs relations avec le secteur de l'ESS autorisent ainsi à mettre en avant la dimension marchande de l'IAE, loin de l'alternative pensée par les travailleur·euses sociaux·ales initialement (section 1). La valorisation de l'IAE pousse alors les structures à adopter des pratiques gestionnaires sur des marchés concurrentiels, qui aboutissent finalement à de la sélectivité à l'embauche. Ce système favorise alors l'émergence de pratiques précarisantes pour les salarié·es en insertion et pour les structures elles-mêmes (section 2). Enfin, l'originalité de ce chapitre réside dans la troisième section, qui analyse les liens concrets entre allocataires du RSA et IAE. Alors même que les

¹ Au sens littéral, « donner une plus grande valeur à quelque chose, mettre en valeur pour obtenir une plus grande rentabilité ou une plus grande efficacité » (source : CNRTL).

² Ce sont les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités qui sont en charge de la gestion des financements étatiques à destination de l'IAE.

collectivités érigent l'IAE en investissement social à impact nécessaire, son glissement vers l'ESS contribue à rejouer des dynamiques inégalitaires vis-à-vis des allocataires du RSA. En retour, les espaces professionnels de gestion des publics RSA ne se saisissent pas – toujours – de l'IAE comme d'un dispositif d'insertion, mais rejouent les normes valorisées par le monde de l'entreprise (section 3).

Section 1 : Valoriser les pauvres, un investissement politique

La convergence entre l'ESS, l'IAE et l'insertion n'a, *a priori*, rien de naturelle. Si l'IAE a été pensée dès sa création comme une manière de réinsérer par le travail des personnes désocialisées, elle se construit en amont du secteur de l'insertion, qui prend corps avec la création du RMI en 1988. À la faveur d'opportunités politiques territoriales, ces trois espaces entrent en cohérence dans la deuxième moitié des années 2010. Le pacte ambition IAE de 2019 a constitué un tournant dans l'investissement de l'État dans ce secteur. Issu de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de septembre 2018, ce pacte a rassemblé les principales parties prenantes du secteur¹ pour réfléchir à la manière de réaliser l'objectif de 100 000 postes supplémentaires dans l'IAE à horizon 2022. Le pacte de 2019 propose ainsi de faire de l'IAE « une riposte » contre le « fléau du chômage de longue durée », pour évoluer vers un nouveau « paradigme de l'inclusion ». Un des mots-clés du pacte est « investissement social »², car il préconise de concevoir les moyens alloués à l'inclusion non pas comme un coût mais comme un investissement de long terme. Les réseaux de l'IAE que je présente ci-dessous ont alors salué cette démarche.

Comme l'analyse Bernard Balzani, « le processus d'institutionnalisation de l'IAE met en avant le rôle central que joue l'État dans la gestion et la mise en ordre de ces populations, au travers des instruments organisationnels de la politique publique de l'emploi représentée entre

¹ Au-delà des cinq membres de droit représentant les organismes publics (directeurs de France Travail, de la BPI, de la DGCS, de la DGEFP, de la Dares), le Conseil de l'inclusion dans l'emploi (CIE) comprend des membres de terrain experts de l'IAE ou de l'inclusion pour les personnes handicapées, ainsi que des membres experts de l'inclusion en entreprise issu du secteur marchand, et enfin deux universitaires. Thibault Guilluy en était le président, avant de devenir le directeur de Pôle emploi, futur France Travail, en décembre 2023.

² Cet extrait et les trois précédents sont issus du Pacte ambition IAE lui-même.

autres par les SIAE »¹. Si l'État est généralement présenté comme l'échelon disposant effectivement de la compétence de la gestion de l'IAE, les collectivités territoriales, particulièrement les départements, n'en sont pas moins absentes : à travers leur rôle de chef de file de l'action sociale, les Départements sont invités par l'État à financer *a minima* l'embauche des allocataires du RSA. C'est ainsi que cette section propose non pas de revenir sur les difficultés intrinsèques du secteur de l'IAE, déjà bien documentées, mais plutôt sur les modalités par lesquelles les collectivités territoriales elles-mêmes ont joué et jouent un rôle important dans le développement et la structuration de l'IAE.

L'institutionnalisation de l'IAE trouve ses origines dans différents mouvements portés par des acteurs aux intérêts plutôt divergents dans un premier temps, mais dont le travail de mise en cohérence va finalement trouver une convergence dans le sillage de l'ESS. L'investissement récent de certaines collectivités territoriales dans ce domaine est une séquence que l'on peut lire comme un « investissement social » des échelons locaux souhaitant mettre en avant des politiques alliant développement social, écologique et économique de territoire. L'IAE s'inscrit bien souvent dans le volet social de l'investissement dans l'ESS, permettant de « valoriser » les publics jugés éloignés de l'emploi dont peuvent disposer les collectivités : les allocataires du RSA pour les départements, les publics qui fréquentent les Centres communaux d'action sociale (CCAS) pour les mairies, les personnes en formation pour les échelons régionaux. Les collectivités transforment ainsi leurs stocks d'allocataires du RSA ou de allocataires des minimas sociaux en flux, participant ainsi à l'accentuation de l'État social actif. Comme propose de le lire Bernard Balzani, l'IAE est par-là un secteur qui vient non pas réaliser des projets alternatifs à une économie de marché pour une insertion durable des personnes désocialisées, mais bien au contraire faire se conformer la politique d'insertion aux exigences et mécanismes de marché².

L'inscription de l'IAE dans l'ESS relève de la mobilisation conjointe d'acteurs nationaux et locaux dont il convient de déceler les rôles et les rapports de force. Ceux-ci s'inscrivent dans des contextes territoriaux politiques favorables à un tournant de l'ESS conçue alors comme une troisième voie, « entre l'urgence et le marché » (1.1). Mais l'investissement des collectivités territoriales dans l'IAE révèle des tensions avec l'échelon étatique, l'IAE étant une compétence nationale dont les aides financières sont gérées par l'État sur les territoires.

¹ Bernard BALZANI, « L'IAE : un monde social à la reconquête du pouvoir d'agir au sein des politiques publiques d'insertion », *Empan*, 2022, vol. 127, n° 3, p. 96-103.

² Bernard BALZANI, Eric CREUSAT et Renaud GARCIA-BARDIDIA, « V. L'Insertion par l'Activité Economique : une catégorie à exclure ? », in *GESS*, EMS Éditions, 2018, p. 100-123.

Qu'il s'agisse des modalités financières de participation directe des collectivités dans l'IAE ou de leurs soutiens par la commande publique, l'intérêt certain qu'elles y trouvent crée des difficultés avec l'État (1.2).

1.1 « Entre l'urgence et le marché, il y a l'ESS »¹ : de l'IAE à l'ESS

La structuration de l'IAE depuis les années 1970 a évolué. Des travaux ont pu montrer la fragmentation de cet « espace hétérogène »² entre des organisations au projet social plus ou moins marqué, allant de structures portant un « discours social et politique radical »³, qui va souvent de pair avec la dépendance aux marchés publics, à des structures s'inscrivant dans l'économie ordinaire et le marché concurrentiel, et qui se conçoivent souvent comme des entreprises. Cette hétérogénéité mise en valeur dans les années 2000 s'est renforcée, surtout à l'aune de la variabilité des financements de l'IAE. Celle-ci induit une nécessité pour les structures d'instaurer des pratiques gestionnaires méticuleuses pour répondre aux objectifs de l'État, *via* les directions départementales de l'emploi territoriales. De la même manière que les associations en charge de l'accompagnement des allocataires du RSA sont contraintes à des regroupements entre structures pour mieux répondre aux outils de gestion des départements⁴, certains groupes de l'ESS détiennent plusieurs SIAE et sont ainsi qualifiés d'« ensembliers » ou de Groupement économique solidaire (GES).

Ces dynamiques quasi concurrentielles entre SIAE sont à comprendre dans le contexte plus global d'émergence de l'ESS et de son investissement par les collectivités. Cette politisation locale de l'ESS peut même faire l'objet de concurrences pour son appropriation par les différentes forces partisanes en présence⁵. Le travail de rattachement de l'IAE à l'ESS est le fruit de plusieurs types d'acteurs locaux ayant pu y trouver différents moyens de répondre à leurs intérêts sur les territoires. C'est d'abord politiquement que le virage de l'ESS a été mobilisé par les collectivités étudiées, dont la couleur partisane explique pourquoi la

¹ Entretien avec l'élue déléguée à l'Economie circulaire et la prévention des déchets de la Métropole de Lyon, Emeline Baume de Brosses, le 3 décembre 2019.

² Gilles LAZUECH, « Les cadres de l'économie sociale et solidaire », *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Voir chapitre 2, section 1.

⁵ Sébastien SEGAS, « L'économie sociale et solidaire entre politics et policy : la politisation de l'ESS et ses effets dans le champ de l'action publique à Nantes et à Rennes », *Politiques & management public*, 2024, vol. 41, n° 3, p. 361-378.

représentation d'une économie sociale à mi-chemin entre une économie de marché pure et des projets sociaux radicaux a été considérée comme une opportunité (1.1.1). Mais le travail de rattachement de l'IAE à l'ESS a aussi été consolidé par le rôle de certaines fédérations de l'IAE, proches des agences et *think tanks* parisiens pro-ESS, dont le travail de relais locaux a pu trouver un écho auprès des pouvoirs publics (1.1.2).

1.1.1 Le virage territorial de l'ESS

La naissance de l'IAE dans les années 1970 appartient à l'initiative de travailleur·euses sociaux·ales¹. Deux types de structures sont alors considérées comme l'ancêtre des SIAE : les Cava (Centre d'adaptation à la vie active) et les régies de quartier, dont la première naît à Roubaix en 1980. Ces dernières se fondent sur des pratiques de cogestion de l'espace public du quartier entre habitant·es, élu·es et bailleurs. Dans les années 1980 se développent alors les premières AI puis les premières entreprises intermédiaires qui deviendront les EI. Après une circulaire pour encadrer l'IAE en 1985, c'est une loi en 1991 qui permet d'inscrire l'IAE dans un article du Code du travail et crée le Conseil national de l'IAE. Sept ans plus tard, l'IAE est officiellement intégrée et définie par le Code du travail, et des déclinaisons départementales de ce conseil sont instaurées : les CDIAE². L'agrément est alors mis en place pour les personnes salariées dans les structures : délivré initialement par le service public de l'emploi, il est un préalable à l'orientation d'une personne vers une SIAE et a une durée de 24 mois maximum, sauf dérogation. Cela signifie que les salarié·es en insertion ne peuvent, au maximum, rester salarié·es que deux ans dans les structures. C'est donc à partir de 1998 que les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, placées sous l'autorité des préfets, sont chargées de la gestion du financement unique à destination des SIAE. Ce financement concerne des aides aux postes : des montants d'aides sont fixés par l'État au titre de la participation à la politique publique de l'emploi pour l'embauche de salarié·es en insertion.

À partir de 1998 s'entame alors une période de professionnalisation de l'IAE. C'est d'abord par la loi de 2005 pour la cohésion sociale³ qui réaffirme le rôle de l'IAE dans la lutte contre le chômage, puis par le Grenelle de l'insertion de 2008 qui propose une modernisation

¹ Philippe SEMENOWICZ, « Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique », *op. cit.*

² Conseil départemental de l'IAE.

³ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

de l'IAE, que les pouvoirs publics font de l'IAE un champ de compétence étatique pleinement intégré aux politiques d'emploi. Une réforme en 2014 vient entériner cette séquence : en introduisant une part variable de financements des SIAE sur la base de critères complémentaires aux financements socles, octroyée selon les résultats en termes d'insertion des publics jugés très éloignés de l'emploi, la rationalisation de l'IAE est actée. Dans la suite de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté décidée par Emmanuel Macron en 2018, le pacte ambition IAE est déposé en 2019 et propose des solutions pour un fort développement de l'IAE à horizon 2022 avec l'augmentation de 100 000 postes¹. Le nombre de structures est en constante augmentation : en 2011 on dénombrait 3600 SIAE, pour 4600 en 2023, ce qui représente 300 000 personnes en insertion, soit 95 000 ETP. En 2021, l'État finance l'IAE à hauteur d'1,1 milliards d'euros, une dotation globale qui augmente chaque année (1,3 milliards d'euros en 2023) en raison de l'inflation, mais qui a tendance à être en proie à des réductions de financement, concernant surtout les AI et les ACI².

Un des effets majeurs de cette nouvelle ampleur accordée à ce sous-secteur a été l'évolution de la conception et de l'utilité des SIAE. En effet, à mesure que l'IAE s'est institutionnalisée, sa conception initiale comme une manière de faire du lien social pour les personnes en insertion a été remplacée par une vision l'envisageant comme un « sas vers l'emploi », une étape de remobilisation pour des personnes jugées très éloignées du marché du travail³. Endossant ce rôle d'étapes, les SIAE ne sont plus porteuses d'utopies de resocialisation durable des personnes mais plutôt de projets de développement internes de court terme, mettant ainsi l'accent sur les résultats en termes d'accès à l'emploi, considérant ainsi qu'une insertion réussie ne peut passer que par l'emploi. Ce mouvement est donc corrélé à l'évolution du secteur de l'insertion, faisant dorénavant davantage passer l'emploi salarié comme seule et unique source d'insertion. Un autre effet de cette phase de modernisation et de montée en charge de l'IAE est le retour de l'État dans l'insertion. Compétence départementale depuis l'acte II de la décentralisation⁴, l'insertion se trouve en quelque sorte « concurrencée » par l'IAE. Mais avant de voir les rapports de force inhérents à ces recompositions dans les points suivants, je propose de comprendre l'investissement dans l'IAE comme un investissement social de collectivités territoriales qui s'inscrit plus récemment dans l'ESS.

¹ C'est aussi une manière de compenser en quelque sorte la suppression des contrats aidés qui intervient au même moment.

² Les ACI dépendent à 70% des aides aux postes, contrairement aux AI qui dépendent à 5% des aides de l'État.

³ Michel AUTES, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, Santé Social, 2013.

⁴ Voir chapitre 1, section 1.

Comme l'a montré Clément Gérôme dans son travail de thèse, la création de l'Avise¹ en 2002, agence pour le développement de l'ESS et de l'innovation sociale en France, est une initiative de la Caisse des dépôts, et plus spécifiquement de son directeur des partenariats en charge de l'économie sociale, Hugues Sibille. Considéré comme un expert de l'ESS, Sibille a commencé sa carrière dans le développement local avant de se tourner vers l'ESS et d'être nommé en 1998 par Lionel Jospin délégué interministériel à l'innovation et à l'économie sociale. Directeur général délégué puis vice-président du Crédit coopératif de 2005 à 2015, il dialogue facilement avec le monde de l'entreprise : il prône un entrepreneuriat social et est favorable à la mise en place des contrats à impact social votée en 2016 et inspirés du Royaume-Uni. Il est à la tête du *think tank* « Le labo de l'ESS » depuis 2015, date à laquelle il démissionne de la présidence de l'Avise. En tant qu'agence, cette dernière a un rôle important dans l'IAE puisqu'elle réalise des études sur l'IAE pour le compte de la DGEFP² et est associée au CNIAE. L'Avise devient alors le « bras armé de l'État pour professionnaliser l'IAE »³. Simon Cottin-Marx analyse le rôle de l'Avise comme un moyen à la disposition de l'État pour « renforcer son contrôle sur le secteur associatif en renouvelant ses modalités d'intervention »⁴.

Plus proches de l'État que des collectivités territoriales, les promoteurs de l'ESS tels que Hugues Sibille ont donc tenté de rallier l'IAE à l'ESS. Ce glissement d'initiatives de travailleur·euses sociaux·ales à l'ESS, qui est passé par la professionnalisation et la modernisation des structures, ne signifie pas pour autant que l'intégralité des SIAE adhère à l'ESS et s'en revendique. Au contraire, l'ESS devient une « ressource symbolique et pratique »⁵ pour les SIAE les plus entrepreneuriales qui souhaiteraient inscrire leurs actions dans ce champ afin de valoriser leurs initiatives auprès des financeurs ou de trouver des débouchés commerciaux sur le marché. Celles qui ne se sentent pas proches de l'ESS seront plutôt caractérisées par la présence d'initiatives sociales et d'accompagnements forts des publics. Aujourd'hui, les promoteurs de l'ESS semblent convaincus du fait que l'IAE appartient à

¹ Agence de valorisation des initiatives socio-économiques.

² Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle, tutelle de Pôle emploi.

³ Clément GEROME, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, *op. cit.*

⁴ Simon COTTIN-MARX, *Professionnaliser pour « marchandiser » (et inversement) : quand l'État accompagne les associations employeuses*, Thèse de sociologie, Université Paris Est, 2016.

⁵ Fanny DARBUS, *Pratiques et praticiens de l'économie sociale et solidaire (2000-2007) : contribution à la sociologie des croyances.*, Thèse de sociologie, EHESS, 2009.

l'ESS¹, à tel point qu'elle en constituerait un secteur à part entière, selon l'Avisé. En quelque sorte, l'IAE est la caution sociale de l'ESS.

Cette polarisation des structures selon leur position vis-à-vis de l'ESS semble renforcée par le rôle que jouent les collectivités territoriales en matière d'ESS et d'IAE ces dernières années. Si elles n'investissent pas toutes l'ESS de la même manière dans les mêmes temporalités, l'opportunité que constitue un investissement dans l'IAE de leur part est révélatrice de la conception politique portée par ces collectivités. Celles-ci souhaitent valoriser leurs politiques d'insertion en choisissant de subventionner l'IAE, qui constitue notamment un débouché pour les allocataires du RSA, c'est-à-dire une modalité de sortie de l'allocation considérée comme positive pour les services.

À Paris, les cadres de la Dases rencontrées collectivement expliquent justement que la programmation quinquennale de 2021 à 2026 envisage un rapprochement avec les entreprises du territoire parisien pour faire évoluer les représentations sur les personnes allocataires de minimas sociaux. L'objectif est ainsi double : valoriser une politique d'emploi solidaire pour la Ville de Paris tout en permettant l'embauche de publics jugés éloignés dans l'emploi :

« Il y a également [comme objectif] d'associer les entreprises pour lever tout ce qui est freins sur les images de ces personnes qui sont en insertion, notamment quand elles sont passées par ces dispositifs intermédiaires comme l'IAE. Il y a parfois une mauvaise image de ces gens donc c'est aussi de valoriser les compétences, quelque soit le parcours. Et donc d'aller sur ce champ-là, travailler avec des clubs d'entreprises, pour valoriser aussi les actions qui peuvent être faites dans ce sens-là. Et puis il y a un plan de renforcement de l'IAE, en lien avec l'État, sur le même objectif, sur le territoire parisien on a une délégation à l'ESS qui comprend aussi l'IAE, avec un élu qui est vraiment dédié à ces questions-là. C'est un des axes prioritaires de la politique parisienne. »²

Conformément à ce que rapporte cette cadre de la Dases, le Programme parisien de l'insertion par l'emploi (PPIE) prévoit tout un axe – sur quatre – sur la mobilisation du « tissu économique local pour l'insertion des parisiens·nes »³. Cet axe se décline en trois points dont un est consacré à l'IAE : « un des moyens d'action du PPIE est d'augmenter les emplois en IAE à travers des actions de promotion auprès des acteurs du territoire ». Quelques lignes après, on peut lire que le lien entre l'IAE et l'ESS dans la conception parisienne est tenu : « l'accès à l'emploi au sein des entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS)

¹ Timothée DUVERGER, *L'économie sociale et solidaire*, La Découverte, Repères, 2023. L'intégration de l'IAE à l'ESS relève aussi d'une aubaine pour les promoteurs de l'ESS dans la mesure où l'IAE vient attester du fait que les structures de l'ESS peuvent être stables et à l'équilibre économiquement.

² Entretien collectif avec quatre responsables de la Dases, service du RSA, le 3 septembre 2021.

³ PPIE 2021-2026, Ville de Paris.

mérite une attention particulière. Les valeurs développées dans ces entreprises [...] constituent autant d'atouts pour établir des passerelles entre la politique d'insertion et le développement économique ». À ce sujet, l'élus parisien en charge de l'ESS, de l'économie circulaire et de la contribution à la stratégie zéro déchet affirme que ce PPIE permettra à la Ville « de développer des outils efficaces d'insertion par l'emploi ».

À titre de comparaison, le PPIE (2016-2020) de la mandature précédente d'Anne Hidalgo affirmait nettement moins son positionnement en faveur de l'ESS et de l'IAE comme solution aux problématiques d'insertion des allocataires du RSA. Si le PPIE précédent faisait déjà apparaître une prise de parole de l'adjointe chargée de l'ESS, de l'innovation et de l'économie circulaire en édit, aux côtés des mots d'Anne Hidalgo et des autres élues en charge des solidarités et de la jeunesse, il ne faisait pas de mention à l'ESS dans le reste du texte. Les seules références à l'ESS dans ce PPIE précédent sont relativement anecdotiques : elles sont à trouver en troisième annexe au plan, lorsqu'est détaillée « la mobilisation du FSE au titre du PPIE », autrement dit comment le PPIE s'inscrit dans la stratégie sociale européenne. Le FSE se décline ainsi au niveau national en différents axes prioritaires, dont l'un d'entre eux est dédié à la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'inclusion. Dans cet axe prioritaire, le FSE se donne trois objectifs parmi lesquels l'animation d'une offre en faveur de l'insertion et de l'ESS « afin de favoriser l'innovation sociale ». On peut entendre cet objectif comme une véritable injonction de l'Union européenne à l'activation des dépenses des États, qui se répercute sur les collectivités territoriales, destinataires des fonds du FSE et garantes de la réalisation des objectifs adossés aux fonds par leurs prestataires¹.

En somme, la seconde mandature d'Anne Hidalgo marque un tournant en faveur de l'ESS, qui se décline par la volonté de mobilisation forte de l'IAE au niveau de l'insertion, devenant ainsi un dispositif d'insertion comme un autre de la politique d'emploi territoriale. Celle-ci s'est notamment incarnée, à l'horizon des Jeux olympiques de 2024, dans l'objectif de réaliser de nombreuses heures d'insertion pour les différentes constructions et marchés de prestations nécessaires à l'évènement mondial².

Dans la Métropole de Lyon, une dynamique similaire d'investissement de l'ESS et de l'IAE comme solution potentielle aux problématiques d'insertion peut être mise en avant. Mais le virage de l'ESS dans l'insertion sur la métropole a été pris plus fortement à la suite de

¹ Vincent LEBROU, « À la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 101-126.

² L'objectif fixé était de réserver 10% des heures travaillées à l'insertion, un objectif atteint dès l'automne 2023.

l'élection de la coalition verte et de gauche en juin 2020. En effet, les élu·es nouvellement investi·es se devaient de marquer ou de colorer un peu différemment la politique d'insertion lyonnaise, bien que globalement celle-ci s'inscrive dans une continuité nette en matière de retour à l'emploi prioritaire¹. La programmation quinquennale de 2016 à 2020 ne mentionnait pas du tout l'ESS, contrairement à Paris où il y avait au moins un mot de l'élue dédiée à ce secteur, et mettait à peine quelques fois en avant la nécessité de construire un « territoire attractif, compétitif et solidaire ». Pourtant, dans l'axe numéro un dédié au développement d'une offre d'insertion « par les entreprises », un des trois objectifs est dédié au soutien à l'IAE comme « levier pertinent dans un parcours d'insertion professionnelle [...] pour reprendre un rythme de travail, apprendre les postures professionnelles et acquérir les compétences supplémentaires par une mise en situation à l'emploi ou par la formation ». Si ce premier Programme métropolitain d'insertion par l'emploi (PMIE) semble faire de l'IAE une solution importante pour l'insertion des allocataires du RSA, il la conçoit comme une étape vers la reprise de l'emploi salarié, et comme devant servir le développement économique dans des filières en tension. En somme, ce premier PMIE n'inscrit pas l'IAE dans un projet d'économie alliant transition écologique et solidaire, il soutient l'économie de marché et le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi en tant que moyen de réaliser la compétitivité d'un territoire attractif.

À partir de juin 2020, le ton est donné concernant l'ESS : Bruno Bernard est élu et sa première vice-présidente est Émeline Baume, chargée de l'économie, de l'ESS, du commerce et du numérique (voir encadré n°7, *infra*). Le travail de mise en cohérence de l'insertion avec l'IAE et de l'IAE avec l'ESS est sans doute le fruit de cette élue lyonnaise proactive en matière d'ESS mais aussi en matière sociale, qui a pu concevoir et formaliser l'opportunité d'un investissement de la collectivité dans ce secteur auprès du nouveau président de la Métropole.

Encadré n°7 – Émeline Baume de Brosses, l'ESS ou rien

Émeline Baume est une élue bien connue dans la Métropole de Lyon. Elle réalise ses études de biologie à Lyon 1 à la fin des années 1990 avant de reprendre un master en ESS à Lyon 2 en 2016. Elle est d'abord chargée de communication pour la Métropole en 2000, avant d'être directrice de la communication extérieure et des relations internationales de l'université Lyon 3. Elle passe ensuite une dizaine d'années au Conseil régional : d'abord en tant qu'attachée de

¹ Le chapitre 1 montre cette continuité.

presse puis en tant que chargée de mission vie associative, éducation populaire, démocratie participative. Conseillère municipale à la ville de Lyon de 2014 à 2020 où elle y est présidente du groupe EELV, elle est aussi administratrice du CCAS de la ville. À la création de la Métropole de Lyon en 2015, elle devient conseillère métropolitaine déléguée à l'économie circulaire et à la prévention des déchets. Issue d'une famille d'agriculteur·rices de l'Ain, cheftaine scout, ayant grandi dans une famille nombreuse, Émeline Baume a toujours cultivé ses différents engagements associatifs et politiques. Rencontrée à l'occasion d'une enquête de master sur le rapprochement entre les MDM et le CCAS de la Ville de Lyon, elle déclare : « *je fais partie de ces gens qui considèrent qu'il y a l'urgence, mais entre l'urgence et le marché, il y a l'ESS* »¹. Elle explique son adhésion chez les Verts parce que selon elle, ce sont les premiers à avoir défendu « des politiques publiques d'économie sociale et solidaire ». Émeline Baume a donc un profil presque typique de militante d'EELV « altruiste »², mais aussi « spécialiste », tel que décrit par Vanessa Jérôme. Les altruistes sont « des individus socialisés dans le protestantisme ou le catholicisme qu'une expérience de jeunesse ou de travail dans le Sud a sensibilisé aux enjeux tiers-mondistes puis altermondialistes ». Elle rejoint aussi par sa formation initiale d'ingénieure les spécialistes : « des enseignants-chercheurs en sciences de la terre, des ingénieurs ou des juristes que les catastrophes environnementales et climatiques ont d'autant plus touchés qu'elles concernent leurs domaines de compétences ».

Le second PMIE adopté par la coalition verte et de gauche s'inscrit donc nettement plus dans l'ESS, un terme qui apparaît une dizaine de fois dans ce programme, surtout dans le cinquième axe intitulé « soutenir le développement des entreprises à vocation d'insertion ». Le préambule de la présentation de cet axe est assez clair et similaire à celui de Paris :

« Les entreprises de l'ESS exercent depuis longtemps une responsabilité sociale et sociétale importante. Leur objet social, leur forme d'organisation ou les finalités qu'elles se donnent les amènent logiquement à s'investir pour l'insertion sociale et professionnelle de leurs salariés ou des publics dont elles s'occupent. Parmi celles-ci, les SIAE et celles du secteur adapté et protégé (handicap) constituent des acteurs clef des politiques d'insertion et d'emploi. »³

Le terme « logiquement » est assez évocateur des dynamiques de rattachement naturelles de l'IAE à l'ESS, construites par les Verts dans ce nouveau PMIE. Il amène à penser

¹ Entretien avec l'élue déléguée à l'Economie circulaire et la prévention des déchets de la Métropole de Lyon, Emeline Baume de Brosse, le 3 décembre 2019.

² Vanessa JEROME, *Militer chez les Verts*, op. cit.

³ PMIE 2021-2026, Métropole de Lyon.

que l'IAE appartiendrait *a minima* à l'ESS de droit, voire en serait sa caution sociale. Il ne faut pas sous-estimer l'opportunité que constitue l'ESS pour les collectivités territoriales : il s'agit d'un secteur important économiquement¹, sur lequel elles peuvent avoir une prise forte. En effet, malgré la présence d'agences telles que l'Avisé ou la mainmise des préfectures sur l'IAE, tous les échelons infranationaux semblent investir l'ESS. Mais cela semble largement conditionné à la faveur politique des collectivités territoriales : la comparaison de Paris et de Lyon, qui à ce jour sont similaires en termes de coalitions de gauche, met en avant un virage ESS dans l'insertion depuis 2020. Il s'agit de l'aboutissement du travail des agences de l'État et des entrepreneurs de l'ESS tels que Hugues Sibille, qui tentent de faire de l'IAE l'assurance sociale de cette économie qui tend à se rapprocher du monde économique classique².

C'est ainsi que la trajectoire de l'IAE s'est décalée de l'insertion traditionnelle vers l'ESS, rencontrant ainsi un succès auprès de collectivités territoriales gouvernées par des coalitions écologistes et de gauche, qui y voient une manière de concilier le développement économique et la solidarité. Cela permet finalement de trouver des « débouchés » économiques pour les stocks d'allocataires du RSA dont ces collectivités disposent. Si l'IAE rencontre les faveurs locales avec l'alignement autour de l'ESS, qu'en est-il du rôle de régulation dont sont chargées les fédérations du secteur ? Quel est le positionnement de ces fédérations quant à l'ESS ?

1.1.2 « *Est-ce qu'on accepte d'être juste la rustine ?* »³ : la régulation du secteur par les fédérations de l'IAE

L'institutionnalisation progressive de l'IAE et son développement fort ont fait émerger le besoin pour les acteurs de constituer des réseaux leur permettant de réguler ce sous-secteur et d'être au plus près des pouvoirs publics pour obtenir des réglementations favorables. Comme le soulignaient déjà en 2003 Bernard Eme et Laurent Gardin, les réseaux qui fédèrent les SIAE constituent des « instruments de capitalisation des savoirs et des réflexions collectives, de

¹ Selon ESS France, 2,6 millions d'emploi en France étaient situés dans l'ESS en 2022, soit presque 14% des salarié·es du secteur privé. Selon Timothée Duverger, 40% de ces emplois de l'ESS sont dans l'action sociale, compétence départementale par excellence. 95% de ces emplois sont en associations. Le système de financement des associations par les collectivités territoriales permet ainsi de pousser au développement d'initiatives locales diverses.

² Fanny DARBUS, *Pratiques et praticiens de l'économie sociale et solidaire (2000-2007) : contribution à la sociologie des croyances.*, op. cit.

³ Entretien avec le secrétaire régional de Coorace IDF, le 3 novembre 2022.

mutualisation des moyens, de formation des responsables, de soutien à des expérimentations, ces regroupements ont joué un rôle indéniable dans la consolidation des entreprises sociales »¹. Ils ont donc largement nourri et participé aux « processus d'institutionnalisation cloisonnés [des] divers types d'entreprises sociales »². Initialement, ces réseaux, à l'image des SIAE qu'elles fédéraient, ne révélaient pas un fort sentiment d'appartenance à l'ESS, mais plutôt à l'insertion. Les régies de quartier ont été les premières à se réclamer d'une économie sociale dans le milieu des années 1990, puis une partie des acteurs du réseau Coorace a tenté aussi de s'y rattacher. Mais c'est davantage par le prisme originel de l'insertion que les acteurs se reconnaissaient et se rattachaient. La (re)création du secrétariat d'État à l'économie solidaire en 2000³ enclenche la possibilité pour les SIAE de se rattacher à l'ESS, même s'il s'agit d'une action stratégique.

À partir de la loi Hamon en 2014, considérée comme la loi unificatrice de l'ESS en France, le label d'entreprises de l'ESS devient une opportunité importante pour les SIAE. En reconnaissant et définissant l'ESS, ses champs d'intervention ainsi que ses principes d'action, la loi ouvre la possibilité aux structures qui font partie de l'ESS, au regard des critères établis, de demander des financements à la BPI, aux collectivités territoriales qui investissent progressivement le secteur, mais ouvre aussi le droit à la mise en place d'épargne solidaire pour les salarié·es ou encore des réductions d'impôt pour les structures qui possèdent l'agrément ESS. Les réseaux de l'IAE à partir de 2014 s'inscrivent donc différemment et à des degrés variables dans l'ESS, s'en revendiquant frontalement ou non. À l'image de Coorace, qui est un des réseaux de l'IAE fédérant le plus de structures différentes, le réseau qui fédère les chantiers d'insertion, Chantier école⁴, se définit comme un « acteur de l'ESS » né en 1995 « de la volonté d'hommes et de femmes du secteur de l'IAE de regrouper les chantiers d'insertion afin de mutualiser leurs compétences et leurs méthodes autour de valeurs communes »⁵.

Sur les territoires de l'enquête, le positionnement national des différents réseaux de l'IAE se répercute sur la manière dont se présentent les personnes lors des entretiens et les actions qu'ils et elles mettent localement en œuvre. Par exemple, le délégué régional Ile-de-

¹ GARDIN Laurent et EME Bernard, « Les entreprises sociales d'insertion par le travail » [en ligne], WP02/01, 34 p.

² *Ibid.*

³ Un Secrétaire d'État avait été nommé entre 1984 et 1986 sous la tutelle du Premier ministre Laurent Fabius. Supprimé en 1986, le secrétariat d'État est recréé entre 2000 et 2002 auprès de la ministre de l'Emploi et de la solidarité, Elisabeth Guigou.

⁴ À noter qu'il n'existe pas de branche Auvergne-Rhône-Alpes de Chantier école, seulement présent en Auvergne.

⁵ URL : <https://www.chantierecole.org/-CHANTIER-ecole-c-est-quoi-.html> [consulté le 7 novembre 2024].

France du réseau Coorace rencontré pour l'enquête à Paris, explique que le lieu dans lequel les locaux de la fédération se trouvent appartiennent à l'ESS :

« Et ici on est dans les locaux d'Oasis 21, qui est une coopérative qui a récupéré ce troisième étage de la halle au cuir, auparavant où on tannait le cuir, sur le site de la Villette. Et donc c'est un peu un écosystème ESS assez similaire à ce que tu as dû voir à Lyon [...]. On est 17 structures maintenant je crois, hébergées ici. Enfin hébergées, on paye une petite redevance. Et on partage ces locaux, des projets en commun. Et on essaie d'avoir une dynamique un peu coopérative sur les lieux. »¹

La comparaison qu'il fait avec les locaux occupés par Coorace Auvergne Rhône Alpes sert à étendre l'appartenance à l'ESS de la fédération à d'autres structures, justifiant ainsi de leur labellisation en tant que structure de l'ESS partout en France. Tous les marqueurs de l'économie sociale et solidaire sont là : il s'agit du réemploi de locaux industriels au cœur de Paris, dans le cadre juridique d'une coopérative (SCIC) qui se définit comme « tiers-lieu de l'ESS », et avec un loyer modéré. Les locaux de l'antenne Auvergne-Rhône-Alpes du Coorace sont aussi hébergés à un loyer faible dans un « pôle coopératif » à Vaulx-en-Velin qui est défini comme « la vitrine française du mouvement coopératif et de l'économie sociale »². Dans des documents transmis par le secrétaire régional AURA du Coorace, on peut lire que le Coorace se donne comme mission de « placer l'humain au cœur de l'économie », ce qu'on peut interpréter comme une volonté de travailler et de collaborer avec le secteur économique marchand traditionnel, vision portée par l'AVISE. En somme, le Coorace est à l'avant-garde du rattachement de l'IAE à l'ESS, qui s'incarne jusque dans les locaux que ses antennes régionales occupent.

En termes d'action, cette fédération, qui regroupe une soixantaine d'adhérents en Ile-de-France³ et près de 130 en Auvergne-Rhône-Alpes⁴, défend l'idée de porter avant tout « *une volonté politique de militantisme* »⁵. Le secrétaire régional d'Ile-de-France explique ainsi que sa fédération n'a pas besoin de prospecter pour chercher des adhérents, dans la mesure où l'identification forte de Coorace par les SIAE comme interlocuteur des pouvoirs publics et comme porteuse d'un message politique est suffisant pour fédérer les adhérents dont la structure a besoin. Ce message politique peut être à comprendre en lien avec la typologie des SIAE qui adhèrent effectivement à Coorace : il s'agit principalement d'importants groupes de l'IAE (qui

¹ Entretien avec le secrétaire régional de Coorace IDF, le 3 novembre 2022.

² URL : <https://vaulx-en-velin.net/sortir/vie-associative/annuaire-des-associations/pole-cooperatif-woopa/> [consulté le 7 novembre 2024].

³ On dénombre 140 SIAE sur le territoire de Paris *intra muros* en 2021.

⁴ On dénombre 497 SIAE sur la région AURA en 2021, dont 66 sur la métropole de Lyon.

⁵ Entretien avec le secrétaire régional de Coorace IDF, le 3 novembre 2022.

portent en leur sein plusieurs SIAE) et qu'on appelle plus communément des GES¹ ou des ensembliers². Coorace accompagne donc le développement de ces groupements de SIAE sur des territoires. Il pousse en ce sens vers des logiques d'intégration verticale³ pour favoriser l'efficacité des SIAE et leur inscription dans le développement économique de leurs territoires.

Si le Coorace apparaît donc comme une fédération permettant de plaider la cause de l'ESS, voire d'en être un des relais auprès de l'État, ce n'est pas le cas de toutes les fédérations. Un second cas de fédération bien connue, la Fédération des acteurs de la solidarité, la FAS (ex-FNARS) est intéressante à analyser pour comprendre la partition selon le critère de l'ESS des fédérations de l'IAE. Il est important de préciser que la FAS n'est pas dédiée à la régulation du secteur de l'IAE, loin de là : elle fédère environ 900 structures « qui agissent pour la solidarité »⁴. Ces organismes sont divers, il peut s'agir d'établissements d'accueil et d'hébergement (CHRS, Cada ou CPH) mais aussi de CCAS ou de SIAE. Créée en 1956, la Fédération des centres d'hébergement pour libérés devient la FAS en 2017, après s'être dénommée Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale depuis 1977. Le lien de la FAS avec le secteur de l'insertion est fort car dès la création des Cava mentionnée précédemment, ces derniers rejoignent la FNARS.

Elle est un important acteur du secteur de l'action sociale. Quarante salarié·es y occupent des missions d'expertise, de plaidoyer, ou de mise en œuvre des programmes d'accompagnement des structures. En régions, treize antennes salarient entre cinq et dix personnes pour coordonner et animer les réseaux locaux de structures et être des interlocuteurs des pouvoirs publics. La coordinatrice emploi, IAE et formation de la région AURA rencontrée en 2021 présente ainsi le cœur de missions de la FAS :

« Du coup, notre spécificité à la fédération c'est que notre entrée elle est sur les publics. Une fédération qui recouvre des associations qui œuvrent dans cet ordre de la lutte contre les exclusions, de la lutte contre la précarité. Et à cet ordre-là on a une approche pluridisciplinaire, on va dire. C'est vraiment notre spécificité. On aborde toutes les thématiques de l'accompagnement social global, donc la santé, l'hébergement, le logement, l'emploi, la participation, etc. »⁵

¹ Groupement économique solidaire.

² Au sens où ils regroupent ensemble, bien souvent, les quatre types de SIAE : ACI, AI, EI, ETTI.

³ Francesca PETRELLA et Nadine RICHEL-BATTESTI, « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 81-90. Logiques d'intégration que le chapitre 2 montre au sujet des associations qui accompagnent les allocataires du RSA.

⁴ URL : <https://www.federationsolidarite.org/qui-sommes-nous/presentation-et-missions/> [consulté le 7 novembre 2024].

⁵ Entretien avec la coordinatrice régionale IAE, emploi, formation, de la FAS AURA, le 20 décembre 2022.

De cette position de défense des publics découle deux éléments. Tout d'abord, le type de SIAE que regroupe le plus la FAS est sans surprise les ACI. Cela paraît assez logique car c'est le type de SIAE qui salarient les personnes jugées les plus éloignées de l'emploi tout en produisant effectivement des biens et services¹. Ces chantiers d'insertion sont en quelque sorte les SIAE qui se rapprochent le plus, symboliquement, des SIAE originelles, les Cava, dont les valeurs d'insertion par le travail et de maintien des liens sociaux étaient importantes. C'est donc assez logiquement que les ACI se tournent plus facilement vers la fédération qui entend défendre les publics, surtout dans un contexte de développement fort de l'IAE qui tend à privilégier les logiques économiques sur les logiques d'accompagnement.

Ensuite, cette défense des publics propre à la FAS conduit à des missions de plaidoyer nationaux et locaux qui permettent de faire évoluer parfois certains textes de lois ou d'obtenir des financements plus ou moins importants pour l'IAE ou d'autres dispositifs. À ce titre, la FAS se rapproche plus d'une structure experte de la précarité², mobilisant des activités de plaidoyer, telle que définies dans le chapitre 2. La coordinatrice régionale AURA fait directement allusion à ce rôle d'expertise, que l'on retrouve de manière moins affirmée dans des réseaux tels que Coorace :

« C'est vrai que nous, notre dimension de plaidoyer est très forte. Le plaidoyer et la fédération, c'est quelque chose de très important, avec cette entrée publics accompagnés, social global, et régulièrement, on va aller déposer au niveau national des amendements sur les projets de loi. C'est une part assez importante de l'ADN de la fédération, cette dimension du plaidoyer et de cette dimension plus politique, finalement, de la fédération. [...] avoir une expertise dans toutes les thématiques qui sont relatives à l'accompagnement des personnes en situation de précarité. »

Expertise et plaidoyer permettent donc à la FAS d'agir au plus près des pouvoirs publics, locaux mais surtout nationaux, pour défendre les intérêts des personnes hébergées ou salariées dans les structures adhérentes à la fédération. En cela, elle se différencie d'autres fédérations comme Coorace ou Chantier école, qui apparaissent plus opérationnelles et plus directement centrées sur les enjeux stricts de l'IAE. Cela n'empêche pas la mobilisation commune lorsque

¹ Contrairement aux EI qui produisent aussi des biens et services mais qui ont des obligations d'autofinancement fortes (80%) qui les pousse à embaucher des personnes jugées nettement moins éloignées de l'emploi dans l'optique d'une stabilité économique.

² Yves LOCHARD et Maud SIMONET, « 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », in *Sociologie des groupes professionnels*, La Découverte, 2009, p. 274-284.

cela est nécessaire, comme lorsque, chaque fin d'année arrivant, les budgets dédiés à l'IAE dans les projets de lois de finance se réduisent¹.

Cette présentation succincte de deux fédérations importantes de l'IAE et de leur positionnement vis-à-vis de l'IAE n'est pas exhaustive : Chantier École a été mentionné, le réseau des ACI, mais il existe aussi le réseau des EI, la Fédération des EI (FEI), ainsi que les jardins de Cocagne qui fédèrent de manière sectorielle les SIAE (mais pas que) intervenant sur des activités de jardinage et de maraîchage. Comme l'analyse Clément Gérôme, les différentes séquences d'institutionnalisation de l'IAE par les temps de réforme sont autant de phases permettant aux fédérations de « se positionner en relais des réformes managériales de l'État »². Cela ne les empêche de porter des messages politiques, comme cela a souvent été affirmé en entretiens, notamment sur le principe même de l'IAE comme étape de parcours³. Le secrétaire régional de Coorace Ile-de-France résumait ainsi le rôle des fédérations auprès des pouvoirs publics : « *est-ce qu'on accepte d'être juste la rustine d'un système qui dysfonctionne ?* »⁴. Mais celles-ci ne relaient pas toutes de la même manière ces réformes auprès de leurs structures, et n'opérationnalisent pas toutes de manière identique l'injonction au rattachement de l'IAE à l'ESS.

À l'aide de deux exemples, j'ai montré que Coorace est à l'avant-garde de l'englobement de l'IAE dans l'ESS quand la FAS, avec une approche historique centrée sur les publics et l'accompagnement social, ne mobilise que très peu l'ESS comme cadre de pensée et d'action. Le rôle et l'importance de ces fédérations s'incarnent par ailleurs dans les dialogues qui peuvent être instaurés aux échelons territoriaux avec les collectivités. À ce titre, il est intéressant d'étudier dans quelles mesures les départements participent effectivement et techniquement à l'IAE sur leurs territoires, et comment cela s'inscrit dans des rapports de force locaux avec l'État.

¹ Courrier adressé au Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, le 7 novembre 2022. Voir annexe n°6. Courrier signé par Chantier école, le mouvement des régies de quartier, Emmaüs France, les Restaurants du cœur, la FAS, le réseau Cocagne et Coorace.

² Clément GEROME, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, op. cit. p.250.

³ La FAS intègre souvent dans ses plaidoyers et prises de position des considérations sur la dimension précarisante de certains contrats d'insertion et la nécessité de garder l'objectif de dignité dans le travail.

⁴ Entretien avec le secrétaire régional de Coorace IDF, le 3 novembre 2022.

1.2 Le rôle des départements dans l'IAE : opportunité ou bâton dans les roues de l'État ?

Si la gestion des fonds adressés aux structures de l'IAE est une compétence *a priori* étatique, cela ne signifie pas que les départements n'y occupent aucun rôle. En effet, dès 2013, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale des finances (IGF) met en valeur que « l'État finance la moitié du secteur, les conseils généraux en financent un quart et d'autres financeurs (FSE, PLIE, communes et regroupements, conseils régionaux ...) interviennent pour le dernier quart »¹. Sans surprise, ce même rapport met donc en avant une « gouvernance » qui ne permet pas « une coordination suffisante des financeurs », ce qui aboutit à des difficultés de gestion. Le risque de voir apparaître des doublons dans les financements semble problématique pour les inspections.

Cette partie ne cherche pas à ouvrir la boîte noire de cette gouvernance complexe mais plutôt d'en déceler les logiques pour comprendre les (re)positionnements de chacun des principaux groupes d'acteurs : l'État et les départements. Je propose d'abord d'analyser les modalités de participation financières des départements pour mettre au jour l'investissement qu'ils opèrent dans cette compétence *a priori* étatique (1.2.1). Une des pistes d'explication de cet engagement est que par l'IAE, les départements trouvent des débouchés pour leurs allocataires du RSA, tout en affichant politiquement un soutien à une économie sociale et solidaire (1.2.2).

1.2.1 Deux principales modalités financières de participation

Un rapport conjoint de l'Igas et de l'IGF en janvier 2013 pointe du doigt la variabilité des financements de l'IAE par les collectivités territoriales : « chaque collectivité territoriale est autonome dans sa prise de décision en matière de financement de telle ou telle structure et de priorisation du ciblage de tel ou tel public »². Il préconise, entre autres, « de favoriser l'accès des SIAE à d'autres financements que les subventions publiques », ce qui insiste en effet sur

¹ IGAS, IGF, *Le financement de l'insertion par l'activité économique*, Paris, 2013 [Rapport]. Données du rapport pour l'année 2011 ; financement total de l'IAE par l'État entre 1 et 1,3 milliards d'euros.

² IGAS, IGF, *Le financement de l'insertion par l'activité économique*, Paris, 2013 [Rapport].

leur nécessité de varier leurs sources de financements afin de ne pas être dépendantes des subventions. Cet élément a été revu depuis 2014¹ puisque la réforme de modernisation des SIAE a introduit des taux de répartition des ressources selon les typologies de SIAE. Dans le cas des chantiers d'insertion, la structure qui embauche, en proportion, le plus d'allocataires du RSA et donc qui est la plus intéressante à étudier ici, le chiffre d'affaires ne peut excéder 30% des charges, le reste des produits correspondant aux subventions et aides. À titre de comparaison, les Associations intermédiaires (AI) se financent à hauteur de 95% par les ressources provenant de leurs activités.

Un second rapport en 2019, cette fois-ci rédigé par la Cour des comptes, met en avant une des principales conséquences liées à l'empilement des financements destinés à l'IAE : la variation, d'un département à l'autre, des moyens et possibilités de fonds publics pour les structures, favorisant ainsi des écarts assez importants. La Cour des comptes précise que ces « inégalités territoriales »² sont la conséquence des modalités historiques d'octroi des aides mais aussi de la dynamique « inégale des initiatives locales et des soutiens apportés par les collectivités territoriales ». Pour se rendre compte de l'ampleur de ces inégalités, le rapport fait état de quelques chiffres :

« En termes de financement, l'écart est presque de 1 à 10 : le montant conventionné par l'État par chômeur de longue durée est de 156 € dans l'Hérault, alors qu'il atteint 1 532 € dans le Cantal³ ; concernant les bénéficiaires du RSA, le déséquilibre est également très important : le nombre d'ETP d'insertion conventionnés par l'État correspond à 2,4 % du nombre de bénéficiaires du RSA dans l'Hérault, mais à 30,6 % dans le Jura, soit un ratio de plus de 1 pour 12. »⁴

Ces déséquilibres territoriaux sont donc à relativiser au regard de leurs propres modes de calcul et des spécificités de chaque territoire. Le nombre de chômeur·euses de longue durée sur les départements peut être très variable, tout comme les dynamiques de structuration d'un secteur associatif, notamment dans l'IAE, dépendant principalement des subventions publiques de tous types. Plus spécifiquement sur les allocataires du RSA, le rapport de la Cour des comptes met en avant un rapport de 1 à 12 entre les territoires les mieux et les moins bien dotés :

¹ Décret n°2014-197 du 21 février 2014 portant généralisation de l'aide au poste d'insertion et diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique.

² COUR DES COMPTES, L'insertion des chômeurs par l'activité économique, Paris, 2019 [Rapport].

³ En effet, si le montant du financement des aides aux postes est fixé nationalement, le rapport de la Cour des Comptes met en valeur des initiatives territoriales très inégales. Certains territoires ruraux comportent par exemple nettement moins de structures d'un point de vue quantitatif, que des territoires urbains bien dotés tels que la Ville de Paris. Mis en rapport au nombre de chômeurs dans le département, les écarts peuvent donc être forts : d'où le montant par chômeur assez élevé dans le Cantal quand celui-ci est dix fois moins important dans l'Hérault.

⁴ COUR DES COMPTES, L'insertion des chômeurs par l'activité économique, Paris, 2019 [Rapport].

deux allocataires du RSA et demi sur cent seulement dans l'Hérault peuvent avoir accès à des postes en SIAE quand trente d'entre elles et eux sur cent dans le Jura peuvent être salarié·es en SIAE.

Ces écarts ont été mis en avant précisément en 2019, année de la remise du Pacte ambition IAE par Thibault Guilluy au président de la République. Ce Pacte marque alors un tournant puisqu'à partir de ce moment, l'investissement financier dans les SIAE par l'État est fort, portant l'ambition de créer 100 000 postes en insertion supplémentaires. Comme le résume un·e agent·e de la Direction régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) du Rhône, « *depuis 2019 on est, et depuis la mise en route du pacte ambition, on est sur des augmentations constantes de crédit chaque année et avec des enjeux de consommation de ces crédits* »¹. L'ambition étatique à partir de 2019 peut donc être lue comme une manière d'investir la compétence insertion pour l'État, compétence que les départements ont depuis 2003. Dans un contexte d'attaques régulières des départements à l'encontre de l'État quant aux financements non compensés, et de rapports réguliers de la Cour des comptes mettant en cause la défaillance de l'accompagnement des allocataires du RSA mise en œuvre par les départements², le pacte ambition IAE apparaît comme un cheval de Troie de l'État sur les départements pour tenter de mettre au travail les demandeur·euses d'emploi, y compris les allocataires du RSA.

L'investissement de l'IAE par les collectivités territoriales est à entendre autant au sens symbolique comme je l'ai montré ci-dessus, qu'au sens financier. En effet, si l'IAE est une compétence *a priori* étatique dont les directions départementales du travail et de l'emploi assurent l'intendance, l'article L5132-3-1 du Code du travail³ indique que les départements peuvent signer des conventions avec l'État précisant ainsi leur participation financière au titre de l'aide aux postes pour les SIAE. Si ces CAOM (Conventions annuelles d'objectifs et de moyens) ne semblent pas être obligatoires dans le texte, la participation des départements au financement de l'IAE pour les allocataires du RSA est fixée dans un décret du 27 juin 2014. Celui-ci précise que, dans le cas de l'embauche par les Ateliers chantiers d'insertion – la modalité de l'IAE réservée aux personnes considérées les plus éloignées de l'emploi – de

¹ Entretien avec deux agent·es du service IAE de la Direction régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (ex-Direccte), le 8 avril 2021.

² COUR DES COMPTES, *Le Revenu de Solidarité Active*, Paris, 2022 [Rapport].

³ C'est plus précisément par un décret du 27 juin 2014 que la réforme de la participation des départements au financement de l'aide aux postes a été entérinée. Celle-ci prévoit la fin de la possibilité de mobiliser les CUI (contrats uniques d'insertion) dans les ACI. Ces contrats étaient cofinancés par les départements. La réforme vise à remplacer ces CUI par des CDDI, qui ne sont initialement pas financés par les départements. Le financement des CDDI par les départements a donc été remplacée par une contribution de leur part dans le cadre de l'embauche d'allocataires du RSA en chantier d'insertion.

personnes allocataires du RSA, les départements doivent verser aux structures mensuellement « 88% du montant forfaitaire du RSA applicable à un foyer composé d'une seule personne ». Le montant du RSA étant revalorisé régulièrement en fonction de l'inflation, l'équivalent des 88% de son montant pour une personne seule est donc d'environ 500 € mensuellement en 2021¹. Comme le résumait ces agent·es du bureau de l'IAE de la Direction de l'attractivité économique de la Ville de Paris, « *nous, en fait, on se substitue à l'aide au poste de l'État pour les bénéficiaires du RSA, la CAOM ne vient pas en plus de l'aide au poste, elle fait partie de l'aide au poste* »².

Mais les départements peuvent aussi choisir d'investir en retour l'IAE de manière volontaire, en plus des aides aux postes définies légalement pour lesquelles ils concluent avec l'État les conventions annuelles d'objectifs et de moyens. Ce volet supplémentaire, à la discrétion des collectivités, concerne des subventions à l'égard des SIAE, et plus spécifiquement des ACI et des Entreprises d'insertion (EI). Elles sont attribuées au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA à ces structures lorsqu'elles embauchent ce type de publics. Le principe est que l'accompagnement de ces allocataires est normalement pris en charge par les départements, dont la compétence sur le RSA est avérée, mais que lors de leur embauche par une SIAE, c'est au sein de celle-ci que l'accompagnement se déroule.

Dans la Ville de Paris, la convention avec l'État de 2021 fixe comme objectif l'embauche de 500 allocataires du RSA en chantier d'insertion, ce qui représente pour la collectivité un montant de 2,16 millions d'euros. En 2023, cette convention était abaissée à 375 postes en CDDI d'allocataires du RSA, une diminution nette du nombre de postes financés par la Ville de Paris. On retrouve cette même diminution sur la convention de la métropole lyonnaise, avec un objectif de 2,45 millions d'euros versés au titre de l'aide aux postes pour 2021, soit l'embauche de 480 allocataires du RSA, contre 437 postes pour un montant de 2,34 millions d'euros en 2023. À Lyon, les montants de l'aide aux postes pour les années précédentes montrent plutôt une hausse du financement des suites directes du pacte ambition de 2019 (en 2020, financement pour 400 bénéficiaires d'un montant de 2,04 millions d'euros) avant de diminuer en 2023. La seule donnée concernant la Ville de Paris que j'ai retrouvé est celle relative au montant de la convention avec l'État sur les aides aux postes et fait état d'un

¹ En 2024, cela représente donc 559€ mensuels. En 2021, cette somme était de 497€ mensuels.

² Entretien avec le bureau de l'IAE, DAE, Ville de Paris, le 1^{er} juin 2022.

investissement financier de 2,28 millions d’euros, un montant qui augmente donc, comme à Lyon, probablement des suites du pacte IAE¹.

Concernant les subventions, on observe des dynamiques moins tranchées ces dernières années de la part des collectivités. À Paris par exemple, en 2021, ce sont plus de 7 millions d’euros qui étaient versés à ces structures pour l’accompagnement des allocataires du RSA. La même année à Lyon, ce sont 1,12 millions d’euros qui leur étaient versés. En 2023, ce montant a diminué à Paris à 5,7 millions d’euros², et est légèrement augmenté à Lyon pour atteindre 1,24 millions d’euros³. Même diminué à Paris, le montant des subventions de la collectivité parisienne reste très important, comparé à Lyon. Ces choix faits par les collectivités de soutenir davantage par des instruments non imposés par l’État dans le cadre de conventions annuelles permettent d’abord aux collectivités de garder la main sur le type de structures qu’elles souhaitent soutenir, notamment si on met en lien cet engagement avec le tournant de l’ESS qu’elles ont pris depuis 2020. Si l’IAE est considérée comme appartenant à l’ESS, alors il apparaît cohérent de soutenir financièrement – et de manière importante – toutes les structures de l’IAE qui peuvent constituer des manières d’accompagner les allocataires du RSA. Cet engagement financier leur permet aussi d’envoyer des signaux politiques favorables à ces structures, comparativement à des financements étatiques plus rigides et instaurés annuellement dans le cadre de dialogues de gestion avec la Dreets qui peuvent parfois être vécus comme des bras de fer pour les structures.

Finalement, ces jeux de financements territoriaux des SIAE entre l’État et les départements sur une compétence « insertion » qu’ils semblent chacun vouloir investir à leur manière, est à comprendre comme autant de moyens de ces échelons d’endosser et d’incarner leur autorité sur les personnes en insertion, en favorisant leur retour à l’emploi. Mais localement, ces financements peuvent créer des tensions de part et d’autre des institutions. Du côté de la Métropole de Lyon, le directeur adjoint du pôle travail de la Dreets confie, lors d’un entretien réalisé par un collègue⁴, que son organisation se sentait « *assiégée* » par la Métropole

¹ Je n’ai pas réussi à mettre en avant d’autres éléments permettant d’expliquer ces évolutions.

² Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris, Conseil de Paris de juillet 2023, Délibération n°2023DAE140, Conseil de Paris.

³ Ces montants augmentent structurellement chaque année, malgré des variations. Une délibération du Conseil général du Rhône du 11 juin 2010 fait par exemple état d’environ 400 000 euros accordés sur tout le département aux SIAE accompagnant des allocataires du RSA.

⁴ Thèse de doctorat en cours en science politique de Loïck Legreneur « Les politiques sociales vers la jeunesse, un champ d’action publique d’expérimentations et d’innovations sociales en concurrence ? Étude de cas localisée : le déploiement sur la Métropole de Lyon du Revenu de solidarité jeunes et du Contrat d’engagement jeunes. ». Entretien réalisé le 20 septembre 2024. L’accord pour l’utilisation de ce verbatim a été recueilli.

du fait de son omniprésence dans de nombreux domaines touchant à l'emploi¹, y compris ceux qui relèvent *a priori* de la compétence étatique. Au contraire, du côté de la collectivité, le pacte ambition en 2019 n'a pas forcément été bien reçu de la part des départements, dont les paroles du cadre ci-dessous mettent en avant la rareté d'un discours consistant à dire qu'il y a plutôt « trop » d'argent public que « pas assez » :

« C'est pareil sur l'IAE, j'ai assisté une fois à une conférence de Thibault Guilluy qui dit, même lui, qui est le chantre de la commission IAE, y a des moments où tu te dis il n'a rien compris. Il balance, l'État, il balance de l'argent sur l'IAE, super, ils n'ont jamais balancé autant sur l'IAE, ils en balancent tellement qu'on ne sait même pas quoi en faire ! Il y a une structure qui vient nous demander, même si c'est nul leur programme, même si c'est pas un truc dont on a besoin, on leur donne, parce qu'il y a trop de sous. C'est complètement débile. Et Thibault, il dit, mais les collectivités, elles devront suivre ce que fait l'État. Pour quoi faire ? Pourquoi ? On ne sait déjà pas quoi faire de votre argent, qu'est-ce qu'on va mettre, nous, de l'argent, en plus ? Et à un moment donné, ce qu'on a aussi dit, c'est les échanges qu'on a pu avoir avec l'État, on dit ben vous nous balancez du fric sur de l'aide aux postes, super. Nous si on en balance aussi ça vient en déduction de votre enveloppe pour les structures donc c'est quoi l'intérêt qu'on en balance aussi ? Aucun ! »²

Les difficultés inhérentes aux financements du sous-secteur qu'est l'IAE sont donc liées principalement à la présence de deux importants financeurs – pour rappel l'État en finance la moitié et les départements un quart – qui veulent chacun asseoir leur légitimité et se saisissent de l'opportunité que constituent les SIAE pour valoriser sur leurs territoires des solutions innovantes de retour à l'emploi.

Ces investissements financiers des collectivités, même lorsqu'ils aboutissent à des tensions avec l'État sur le territoire, ne relèvent pas que de la volonté d'intervenir dans un champ étatique pour le seul plaisir de contrecarrer l'État, mais constituent aussi de véritables portes de sortie pour les contingents locaux d'allocataires du RSA. Si l'on considère que l'insertion fonctionne tel un marché, comme j'ai proposé de l'analyser dans le chapitre 3, sur lequel sont fixés des prix qui mettent en concurrence les acteurs, l'engagement des départements dans l'IAE est à lire comme une manière de trouver des débouchés pour les publics cumulant les freins à l'emploi, particulièrement les allocataires du RSA. L'IAE est alors un véritable investissement social pour les collectivités territoriales, leur permettant d'écouler leurs stocks d'allocataires du RSA.

¹ Voir chapitre 3, section 1.

² Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

1.2.2 L'IAE, un débouché pour les départements

En plus des logiques précédemment démontrées de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi par la commande publique que s'attèlent à faire advenir les collectivités, celles-ci utilisent la commande publique comme levier pour valoriser des heures d'insertion. Les débouchés, en économie, désignent les « moyen[s] d'écouler un produit »¹. Jean-Baptiste Say, dans la tradition économique néoclassique, définit ainsi au XIX^e siècle la loi des débouchés, selon laquelle l'offre crée sa propre demande², une loi qui a fait l'objet de nombreuses critiques depuis. S'il ne s'agit pas de rentrer dans le détail de la théorie économique, cette définition des débouchés est utile dans le cas de l'insertion par l'activité économique pour mettre en valeur les options sérieuses de « sorties positives » qu'elles constituent pour les allocataires du RSA. En effet, dans la mesure où les départements ont l'obligation légale de mettre en œuvre des actions d'accompagnement pour ces allocataires, l'investissement financier dans le soutien à un tissu local de SIAE leur permet justement de favoriser davantage de possibilités de sorties du RSA. Pour rappel, sont comptabilisées comme des sorties positives les embauches en CDD de plus de trois mois ou en CDI, les sorties par la formation qualifiante, la création d'entreprise ou encore une mission de travail temporaire de plus de deux mois.

Dans le cas parisien, un exemple de création par la collectivité elle-même d'un chantier d'insertion illustre de manière heuristique en quoi les SIAE peuvent constituer des débouchés pour les stocks d'allocataires du RSA. Initialement, ce chantier d'insertion est né de la volonté du CASVP – le CCAS de la Ville de Paris – de pouvoir procurer aux populations qu'il logeait dans ses différents centres d'hébergement³ une activité qui soit socialement utile et qui permette à différents types de populations hébergées d'accéder à un contrat de travail souple et donc posséder un statut et une petite rémunération. Si la forme originelle de ce lieu, le Cava, permettait d'insérer plusieurs segments de population non spécifiquement allocataires du RSA, le développement des activités et la rationalisation du lieu nécessaires à sa survie en ont fait un moyen pour la Ville de Paris de salarier des populations qu'elle rémunérait par ailleurs dans le

¹ Définition Le Robert. URL : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/debouché> [consultée 10 novembre 2024].

² Jean-Baptiste Say, *Traité d'économie politique*, 1803.

³ En 2024, le CASVP porte cinq Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et trois Centres d'hébergement d'urgence (CHU).

cadre du RSA. La responsable de l'ACI rencontrée en 2022 explique en ces termes la naissance du lieu qui est devenu depuis un chantier d'insertion :

« Donc en fait le CCAS de la Ville de Paris a des centres d'hébergement, [...] et on avait, notamment celui-ci, des propositions d'activité sous des formes variées pour des hébergés ou des parisiens en difficulté. Donc ici notamment dans ce centre d'hébergement, il y avait une tradition un peu d'accueillir des publics en difficulté pour les... amener à travailler en tout cas, ou des stages, ou des choses comme ça. Donc que ce soit en cuisine, au ménage... Il y avait même eu à une époque une blanchisserie industrielle. [...] Le fonctionnement d'après ce que j'ai compris en tout cas, était de type un peu Cava, [...] c'est les centres d'aide par la vie active. [...] C'est un peu l'idée qu'on héberge des personnes, mais qu'en même temps, si elles n'ont pas à s'occuper de la journée, ça peut être un peu compliqué. Et notamment il y a des populations qui n'ont pas de papier, et donc du coup le Cava permet en fait de proposer un statut *a minima* à ces personnes, donc elles sont quand même assurées, etc. Elles ont un petit pécule, c'est pas un salaire, mais un petit pécule, [...] et donc du coup ça leur permet effectivement d'attendre une régularisation, et tout ça. »¹

Les populations de l'urgence qui sont hébergées dans les lieux de type CHU, mais plus globalement dans ce secteur appelé AHI pour « accueil, hébergement, insertion » qui englobe aussi les espaces de « stabilisation et d'insertion »², sont constituées d'une variété de personnes sans domicile stable. Celles-ci sont hébergées à la suite de la mobilisation du 115 (urgence) ou par une orientation du SIAO (Service intégré d'accueil et d'orientation). La logique de la « segmentation »³ dans le secteur de l'hébergement fait exister des types d'accueil pour des populations spécifiques (femmes isolées, migrant·es, personnes avec chiens, familles, etc), qui sont toutes susceptibles d'être ou de devenir allocataires du RSA. Le chantier d'insertion a donc une visée d'« attente »⁴ pour les publics précaires.

Le fait qu'à Paris, dans ce chantier d'insertion adossé historiquement à un CHRS, se soient créées des activités permettant de rémunérer les personnes hébergées, est à lire comme un enjeu stratégique pour la municipalité. D'abord, le CASVP comporte, en plus de ses centres d'hébergement, des EHPAD⁵, dont il faut assurer la gestion du linge et du ménage. À ce titre, le fait d'avoir développé au sein du chantier d'insertion des activités de blanchisserie et de

¹ Entretien avec la directrice d'une SIAE du CASVP, Ville de Paris, le 22 mars 2022. Elle a commencé sa carrière dans une structure francilienne de l'IAE dans les années 1990 en tant que chargée de développement emploi formation. Elle est arrivée dans la SIAE en 2015.

² Marie LOISON, « Le sans-domicilisme. Réflexion sur les catégories de l'exclusion du logement », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 1, p. 29-50.

³ *Ibid.*

⁴ Javier AUYERO et Étienne OLLION, « Faire patienter, c'est dominer : le pouvoir, l'État et l'attente », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2019, vol. 226227, n° 1, p. 120-125.

⁵ Le CASVP a 15 EHPAD, dont dix à Paris *intra-muros* et cinq en banlieue ou en Province. Cela représente un total d'environ 2000 places d'accueil.

ménage ont permis d'allier « *un faible investissement* »¹ en matériel, de compléter « *l'offre d'accompagnement de Paris* »² par une « *insertion professionnelle* » tout en « *répondant aux besoins de la municipalité* »³. Aujourd'hui, le chantier d'insertion permet donc d'assurer le nettoyage de 8 sites du CASVP. Si cela ne représente pas la totalité des centres d'hébergement du CCAS de Paris, c'est parce que la capacité de nettoyage par les salarié·es en insertion est limitée : les contrats de travail sont négociés en termes d'heures avec les salarié·es et sont au minimum de 20 heures par semaine, et le chantier d'insertion ne comporte « que » 40 salarié·es, ce qui est déjà le maximum pour sa directrice actuelle, au regard des capacités d'accueil. Dans le cadre de la poursuite de sa volonté initiale de toucher les publics les plus vulnérables, l'ACI embauche 90% de personnes qui n'ont pas la nationalité française, et une majorité de femmes (entre 60 et 70%) dont les horaires sont aménagés lorsqu'elles sont en situation de parentalité.

En touchant des publics très vulnérables, repérés principalement dans les CHRS et CHU de la Ville elle-même, l'ACI portée par celle-ci assure une mission d'insertion et d'embauche de personnes précaires, de sorte à leur assurer un revenu donnant droit à un statut et aux protections adossées. Le type d'activités proposées, principalement du ménage, comporte par ailleurs plusieurs avantages selon la directrice : il permet une appropriation des tâches assez facile, même pour les personnes « en difficulté linguistique »⁴, tout en ne nécessitant pas de formations ou de diplômes, mais permettant de préparer la sortie des personnes après les deux ans maximums qu'elles peuvent passer dans le chantier. En effet, le public majoritairement féminin et peu qualifié qui constitue l'ACI permet de former des personnes qui pourront faire valoir une expérience dans le nettoyage dans leur insertion post-SIAE, c'est-à-dire sur le marché du travail classique. Pourtant, autant les conditions de travail « favorables » dans ce type de SIAE, que les dynamiques de sélection à l'embauche et de discriminations sur le marché du travail ne permettent pas systématiquement à l'IAE de jouer son rôle de première étape vers la reprise d'emploi. Quoi qu'il en soit, le chantier d'insertion permet à la Ville de Paris d'allier insertion professionnelle et pérennité de la structure par l'assurance que les débouchés économiques de celles-ci, les autres structures du CASVP, seront toujours ses « clients ».

¹ Entretien avec la directrice d'une SIAE du CASVP, Ville de Paris, le 22 mars 2022. Elle a commencé sa carrière dans une structure francilienne de l'IAE dans les années 1990 en tant que chargée de développement emploi formation. Elle est arrivée dans la SIAE en 2015.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

La difficulté qui a pu émerger à la suite du rapprochement du CASVP et de la Dases¹ est relative au financement du chantier d'insertion. En effet, le statut associatif mais indépendant du CASVP avant le rapprochement l'autorisait à porter et donc financer le chantier d'insertion sans trop de difficulté. Or, le rapprochement du CASVP et de la Dases en une Direction des Solidarités rend plus contestable le financement interne et quasi autarcique par la Ville de Paris de ce chantier d'insertion. À ce jour, aucune limite ne semble avoir été portée juridiquement quant au financement par la DSOL du chantier d'insertion. Mais très peu de cas de SIAE en France sont portés par des collectivités territoriales, probablement pour causes évidentes d'accès simplifié aux subventions et aides aux postes, et donc aux tensions avec les autres SIAE que cela pourrait créer. La loi encadre d'ailleurs ces possibilités : seuls des ACI peuvent être créés et portés par des collectivités, permettant ainsi de réaliser leurs missions d'insertion ou d'emploi de publics vulnérables.

Un second exemple de débouché que permettent la mobilisation des SIAE sur les territoires est par la clause d'insertion dans les marchés publics. Ce dispositif de la commande publique décrit dans le chapitre précédent prend beaucoup d'ampleur, notamment dans les collectivités de gauche et écologistes. Sur la Métropole de Lyon, des données issues de l'Observatoire des clauses sociales mettent en avant des évolutions fortes des heures d'insertion, tout maître d'ouvrage confondus :

¹ Voir chapitre 1, section 1.

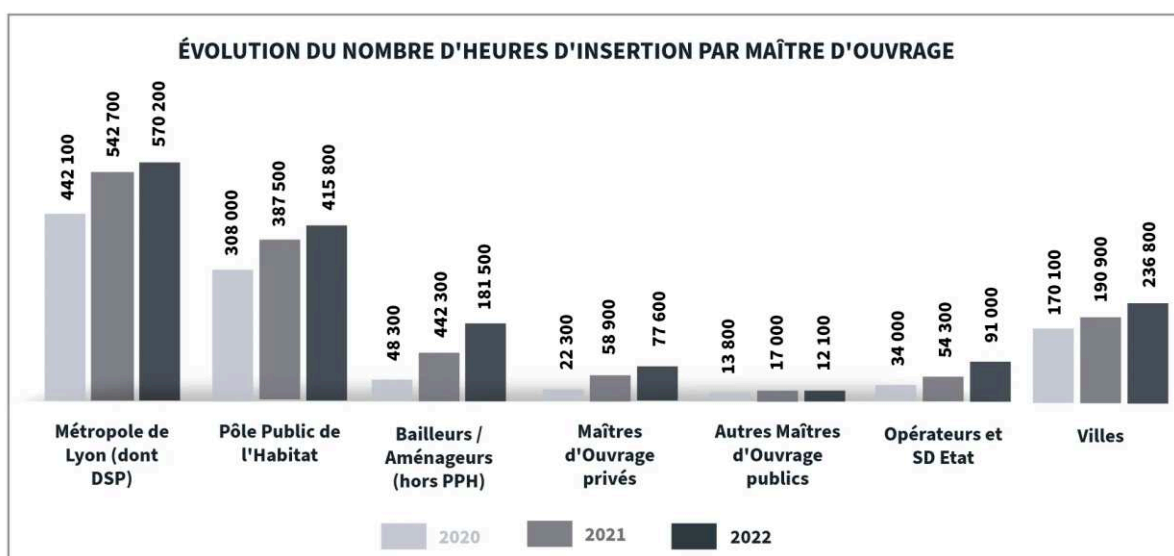


Figure n°16 – Évolution du nombre d'heures d'insertion par maître d'ouvrage. Source : Observatoire des clauses sociales sur le territoire de la Métropole de Lyon, 2023.

Les clauses sociales sont définies par le code de la commande publique : elles imposent au donneur d'ordre la définition de ses besoins « en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale »¹. Les clauses d'insertion répondent donc au volet social de cet impératif de la commande publique, en exigeant des objectifs de retour à l'emploi pour des personnes qui en seraient éloignées, pour répondre à la réalisation du marché. Pour atteindre ces objectifs, les SIAE sont donc largement mobilisées, puisqu'elles permettent d'obtenir facilement des contingents de personnes jugées éloignées de l'emploi qui sont disponibles pour réaliser les tâches prévues dans la commande publique. Ce sont souvent par des systèmes de sous-traitance qu'elles sont utilisées. Par exemple, lorsque Vinci est attributaire d'un marché public dans le BTP comprenant des clauses d'insertion, il peut sous-traiter avec des SIAE du territoire qui réaliseront alors pour son compte tout ou partie des travaux². Ces clauses sociales permettent en retour aux entreprises de valoriser des démarches RSE, notamment lorsqu'elles sous-traitent avec des SIAE pour réaliser les heures d'insertion prévues dans le marché public. Cette logique « gagnant-gagnant » impulsée par certaines collectivités n'est toutefois pas saisie de la même manière sur les territoires. Les clauses sociales demandent en effet une ingénierie particulière dont toutes les collectivités ne

¹ Article L2111-1 du Code de la commande publique.

² Parmi ces SIAE sous-traitantes des attributaires des marchés publics, il peut y avoir des agences de travail intérimaire qui possèdent des filiales d'insertion en leur sein, comme la branche Humando d'Adecco Group.

disposent pas systématiquement. Un schéma édité par une AI d'Ile-de-France permet de comprendre le fonctionnement global des clauses en lien avec tous les acteurs qu'elles mobilisent :



Figure n°17– Schéma du fonctionnement des clauses d'insertion et des acteurs mobilisés.

Source : site internet d'une AI d'Ile-de-France.

Un exemple de la mobilisation des clauses sociales dans les marchés publics d'une commune permet de se rendre compte de l'impératif qu'elles constituent aujourd'hui. Dans la commune LR de Meyzieu, l'objectif depuis 2020 est de fonctionner avec des marchés publics « 100% clauses », c'est-à-dire qui ne comptabilisent des heures de travail réalisées que par des personnes considérées éloignées de l'emploi. Le coordinateur emploi-insertion de la ville de Meyzieu, dont le poste est partagé avec des missions pour la MMIE, explique en ces termes l'objectif politique que s'est fixé la commune :

« On a une spécificité, c'est qu'avec Villeurbanne, on est les deux seules villes qui avons mis en place des marchés communaux en 100% clauses. On a l'entièreté des locaux communaux qui sont en clause d'insertion. Plus le remplacement des salariés ville-crèche-cantine. Ça génère à peu près 30 000 heures, ces deux marchés là, pour à peu près 26 salariés sur une moyenne de 22 à 23 heures par mois, mensuelles. Donc c'est un super outil qu'on articule avec aussi les chantiers de pré-insertion et d'insertion en lien avec le service prévention. À côté de ça, on finance la MMIE, puisque je ne pouvais pas superviser toutes les clauses. [...] Donc on finance la MMIE chaque année dans le cadre d'une convention, où il nous délègue un facilitateur clause. Meyzieu, grâce à sa démographie, a besoin

d'équipements, beaucoup d'équipements vont sortir de terre dans les trois ou quatre prochaines années. »¹

Le fait que seules deux communes de la Métropole de Lyon, à date de l'entretien, soient dans cette dynamique de 100% clauses sociales, est à lier avec le facteur politique local, même si les deux municipalités sont de deux couleurs politiques différentes. La ville de Villeurbanne, bastion du PS depuis les années 1950, est très engagée concernant la commande publique, ce qu'on pourrait estimer être un marqueur d'une politique de gauche, mais la ville de Meyzieu, dirigée par les Républicains depuis 2001 s'engage aussi dans ces objectifs. Dans les deux cas, l'affichage de marchés communaux intégralement réalisés par des clauses sociales répond à des objectifs qui s'alimentent. D'abord, c'est un biais de communication pour les communes en montrant leur engagement par leurs compétences et leurs achats socialement responsables. C'est ensuite une manière de tisser des liens avec des SIAE du territoire, mais aussi de permettre à des (grandes) entreprises de réaliser des objectifs RSE. Ces clauses permettent enfin de faire bénéficier les personnes jugées éloignées de l'emploi des ressources de l'action publique aux mains des élu·es locaux·ales. On peut analyser ce dernier élément comme un investissement politique de certaines communes qui pourraient penser ainsi fidéliser des électeur·rices potentiel·les *via* la rétribution par l'emploi dans le cadre municipal.

Si cette dernière pratique peut être répandue, elle ne semble pas toujours du goût des services de l'État sur les territoires qui endossent justement un rôle de contrôle en mettant des objectifs précis lors des dialogues de gestion des SIAE de sorte à éviter justement des recrutements qui ne serviraient que les communes. Du côté de Meyzieu, le CEI rencontré évoque justement le dispositif des clauses d'insertion comme « *en proximité, puisqu'en moyenne on a 50% de majolans² sur nos clauses, sachant qu'on n'est pas sectaire, contrairement à d'autres villes, on préfère un bon décinois ou un bon vaudais qu'un mauvais majolans* »³. Cette parole traduit bien les enjeux de recrutement et de clientélisme locaux que la pratique peut revêtir. Mais en effet, cela semble être volontairement contrecarré par les services de l'État sur les territoires qui s'efforcent d'imposer des objectifs de recrutement aux SIAE :

« On va aussi fixer des objectifs très précis sur tous les autres publics parce que l'IAE ça concerne tous les publics et en plus, à l'échelle du territoire en fait donc, enfin je veux dire c'est pas des SIAE

¹ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

² Habitant·es de Meyzieu.

³ Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

communales par exemple, si on a une SIAE à Décines, on veut qu'elle accueille le public de l'agglomération lyonnaise et pas uniquement le public de Décines. Il y a différents enjeux : il y a les difficultés de recrutement, il y a l'articulation de tous les échelons institutionnels et dispositifs émergents, et il y a aussi d'un point de vue très politique, des élus des fois qui soutiennent la création de structures sur leurs territoires pour accueillir les publics de leurs territoires et du coup nous, la volonté de la Direccte, c'est plus d'accueillir, il y a une vraie question de diversité de ces publics-là, et de les encourager à la mobilité, là, les faire sortir des quartiers etc. Qu'il y ait un mixage dans les publics. »¹

Quand le CEI de Meyzieu rencontré évoque justement les avantages des clauses d'insertion, il résume en ces termes : « *ça ne coûte pas plus cher, on a une meilleure assise et ça donne des résultats emploi insertion* »². Pour les communes, le dispositif de la commande publique semble donc payant politiquement et d'un point de vue de la communication auprès des électeur·rices. Mais le dialogue de gestion que doivent réaliser annuellement les SIAE avec l'État impose des objectifs précis en termes de recrutements des publics, qui peuvent venir mettre à mal les avantages perçus par les communes au 100% clauses sociales, surtout lorsque les embauches proviennent de communes alentour qui sont parfois des ennemis politiques³. L'issue de ce type de tensions réside bien souvent dans un partage équitable entre l'intégration au sein des SIAE des personnes sur préférence communale⁴ et l'extériorité.

À travers ces deux exemples d'investissement directs des collectivités territoriales dans l'IAE (de manière plus ou moins directe), j'ai montré que ce sous-secteur constitue un véritable débouché pour celles-ci. Il leur permet en effet de trouver des emplois à « leurs publics » qui en sont éloignés, soit par le financement direct de chantiers d'insertion qui servent par ailleurs au nettoyage d'autres sites des collectivités à moindres coûts, soit par la mobilisation des clauses sociales pour imposer la réalisation d'heures d'insertion destinées prioritairement aux potentiels électeur·rices de la commune. Dans un cas comme dans l'autre, la rationalité économique l'emporte : elle permet d'insérer des publics sur le marché de l'emploi – ils sortent ainsi des effectifs – tout en assurant la réalisation de biens ou de services à moindres coûts.

¹ Entretien avec deux agent·es du service IAE de la Direction régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (ex-Direccte), le 8 avril 2021.

² Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

³ Vaulx-en-Velin, autre bastion du PS à l'échelle locale, est à côté de Meyzieu. Les communes sont dans la même conférence territoriale des maires (CTM), les découpages territoriaux métropolitains, mais ne sont pas de la même couleur politique. Le contexte de coopération à l'échelle de la CTM est donc parfois complexe, notamment avec la ville voisine de Décines, dont le chapitre 3 décrit les difficultés de travail pour les agent·es métropolitain·es.

⁴ Fabien DESAGE, « « Un peuplement de qualité ». Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 5, n° 3, p. 83-112.

Conclusion de la section 1

L'institutionnalisation de l'IAE depuis les années 1970 en a fait advenir un véritable outil des politiques d'emploi¹. L'investissement social prévu dans le pacte ambition IAE en 2019 constitue un signal fort de l'État à destination des collectivités territoriales en matière d'insertion : il s'agissait de leur montrer que l'objectif du retour à l'emploi était un impératif de la politique étatique et que les collectivités allaient devoir suivre. Mais cet engagement fort de l'État dans l'IAE a trouvé dans le même temps un écho dans les collectivités territoriales de gauche et écologistes qui ont pris un tournant en faveur de l'ESS, tournant impulsé par les agences nationales du secteur tels que l'Avise² mais aussi relayé localement par une partie des réseaux de l'IAE. L'ESS devient alors un moyen de favoriser « l'innovation sociale »³ tout en permettant de créer des emplois – précaires – pour des personnes éloignées de l'emploi, au premier rang desquels se trouvent les allocataires du RSA.

Pour autant, si certains échelons territoriaux ont investi le secteur de l'IAE en prenant le virage de l'ESS, cela s'est fait en imposant un rapport de force local avec l'État qui n'est sans doute permis que pour des collectivités importantes telles que celles que je compare. L'intérêt des collectivités dans l'investissement – social lui aussi – dans l'IAE, même lorsque celui-ci se positionne contre l'État – est de subventionner plus ou moins directement des entreprises innovantes socialement qui permettent d'embaucher des populations jugées éloignées de l'emploi. Cet investissement est par ailleurs peu risqué puisque les SIAE sont soit subventionnées en partie par l'État, soit soumises à des obligations d'autofinancement. Elles constituent donc des moyens pour les collectivités territoriales de valoriser leurs publics précaires en les faisant participer économiquement à la production de biens et de services quasi-marchands⁴ reproduisant les dérives des marchés capitalistes traditionnels.

¹ Bernard BALZANI, « L'IAE », *op. cit.*

² Clément GEROME, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, *op. cit.*

³ Sylvain CELLE, « Les innovations sociales autour du travail dans les entreprises de l'ESS – un éclairage historique à partir d'études de cas en Picardie », *Marché et organisations*, 2019, vol. 36, n° 3, p. 39-60.

⁴ Gilles LAZUECH, « Les cadres de l'économie sociale et solidaire », *op. cit.*

Section 2 : Les dérives d'un système précarisant

La tension décrite par Bernard Balzani *et al.* au sujet de l'IAE et de l'évolution des structures porte principalement sur les finalités qu'elles devraient poursuivre : « L'IAE paraît actuellement prise entre deux modèles : l'un historique dont la logique se veut sociale, l'autre plus récent dont la logique serait plus économique ou managériale »¹. Cette division des structures entre deux pôles n'est pas sans rappeler les tensions évoquées précédemment pour les associations d'accompagnement des allocataires du RSA financées par les collectivités territoriales². Elles mettent en valeur les limites entre le fait de porter des projets associatifs et les nécessaires injonctions à l'autonomie financière des structures, poussant ainsi à des regroupements et à leur efficacité en termes budgétaires. Dans le cas spécifique des associations appartenant de près ou de loin à l'ESS, celles qui endossent le rôle de caution sociale de cette économie se voulant alternative doivent donc d'un côté poursuivre des objectifs sociaux à destination de publics marginalisés, et de l'autre côté rendre possibles leurs projets associatifs en assurant leurs financeurs d'une pérennité des actions. Le fait de montrer qu'elles ne sont pas « risquées » les enjoint donc à mettre en œuvre des stratégies qui se rapprochent plus qu'elles ne s'éloignent de l'économie de marché néolibérale. En ce sens, elles rendent « acceptable le capitalisme en développant ses dimensions créatives et innovatrices »³. En cherchant finalement à atténuer « ses conséquences les plus dures »⁴, les associations de l'ESS, promues par des expert·es et hommes politiques à partir des années 1990, reproduisent et rejouent les mécanismes excluants et les effets de domination des rapports sociaux qui sont présents sur le marché traditionnel de l'emploi.

Les SIAE se comportent donc sur les marchés de biens et services comme de véritables entreprises, qu'elles se revendiquent ou qu'elles le subissent malgré elles, malgré leur projet associatif (2.1). En soumettant leurs activités aux logiques d'équilibre financier, les SIAE contribuent donc à reproduire largement la précarisation du marché de l'emploi classique, déjà

¹ Bernard BALZANI, Eric CREUSAT et Renaud GARCIA-BARDIDIA, « V. L'Insertion par l'Activité Economique : une catégorie à exclure ? », *op. cit.*

² Voir chapitre 2, section 1.

³ Matthieu HELY et Maud SIMONET, *Monde associatif et néolibéralisme*, Presses universitaires de France., Paris, 2023.

⁴ Paul MOUTARD-MARTIN, « Néolibéraux malgré eux ? Les théoriciens du « tiers secteur » et le néolibéralisme dans les années 1970. », in *Monde associatif et néolibéralisme*, Presses universitaires de France., 2023.

excluant pour les personnes qu'elles embauchent, en créant un sous-marché de l'emploi précaire tout à fait inspiré des conditions de sélection et de travail de l'emploi néolibéral¹ (2.2).

2.1 Des structures sommées d'être équilibrées

À la manière de l'évolution du secteur de l'aide à domicile décrite par Anne Le Roy et Emmanuelle Puissant, les SIAE semblent aujourd'hui fortement soumises au registre de « l'efficacité [qui] vise à se concentrer non plus sur la réponse aux besoins mais sur les coûts engagés pour produire un service »². À ce titre, elles sont sommées d'être à l'équilibre financièrement et de remplir à la fois les objectifs de recrutement de personnes jugées éloignées de l'emploi qui sont fixées par l'État, et les impératifs d'auto-financement qui leur imposent à des degrés divers d'avoir des activités qui permettent de dégager du bénéfice. Si l'on ajoute à cela le fait que les SIAE se font concurrence entre elles sur le marché de l'insertion pour recruter des publics d'une part, mais aussi pour trouver des clients d'autre part, on comprend aisément qu'elles inscrivent leurs actions quotidiennes dans des démarches d'équilibre économique leur permettant de se positionner avec le facteur du prix sur le marché.

L'analogie régulièrement entendue dans les entretiens entre les entreprises traditionnelles du secteur marchand et les SIAE révèle d'abord les dynamiques d'équilibre économique auxquelles elles sont soumises (2.1.1). Afin de parvenir à une qualité dans les services, prestations et biens vendus, les SIAE filtrent par ailleurs les embauches et le travail octroyés aux personnes salariées dans l'IAE (2.1.2), ce qui renforce finalement la précarisation de ce système.

¹ Alain DESROSIERES, « Chapitre 3. Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques », in *Pour une sociologie historique de la quantification : L'Argument statistique I*, Paris, Presses des Mines, Sciences sociales, 2008, p. 39-56. Alain Desrosières retient notamment que l'État néolibéral est constitué d'un « ensemble de pôles administratifs ou territoriaux différents, dont les relations sont négociées, contractuelles, réglées par le droit » et dans lequel « l'action publique intervient plus par des incitations que par des règlements » (p.55).

² Anne LE ROY et Emmanuelle PUISSANT, « Le marché des services à la personne. Que reste-t-il du modèle originel associatif ? », in *Monde associatif et néolibéralisme*, Presses universitaires de France., Paris, 2023.

2.1.1 « *Comme n'importe quelle boîte* »¹, les SIAE aux prises avec la rationalité économique

L'encadrement des ressources des SIAE fixe des répartitions entre les revenus produits par l'activité de la structure et les ressources provenant des aides publiques. À part les chantiers d'insertion, les trois autres types de SIAE sont contraintes à ce que le « le chiffre d'affaires représente la ressource financière principale »², par la production et la vente de biens et de services. Les chantiers d'insertion, qui constituent idéalement la première étape de l'insertion par l'économie, sont la modalité la plus dépendante aux financements publics : 70%³ de leurs ressources sont tirées des aides aux postes pour l'embauche des personnes jugées éloignées de l'emploi. À titre de comparaison, si les trois autres types de SIAE s'auto-financent en grande partie, la répartition peut varier de 20% des ressources provenant des aides pour les EI à 5% seulement pour les AI⁴. Les modèles économiques des SIAE sont donc globalement déterminés par le degré de stabilité de leurs activités.

Ces éléments posent plusieurs questions et tensions inhérentes aux financements de l'IAE. D'abord, le fait de devoir créer des activités dont l'équilibre budgétaire est contrôlé par l'État introduit la nécessité pour les structures d'être très rigoureuses sur le suivi de leurs activités. Cela leur demande ensuite de trouver des clients et d'avoir une gestion entrepreneuriale de leurs activités en fonction de leurs personnels. En somme, les SIAE doivent donc endosser des injonctions parfois contradictoires qui nécessitent des moyens complexes : l'accompagnement des salarié·es en insertion, la gestion de la production des biens et services orientée vers l'équilibre ainsi que la recherche de clients et donc de « partenariats dans la durée avec les entreprises classiques »⁵. Pour répondre à ces différents objectifs, les structures les plus importantes en termes de taille sont celles qui parviennent le plus, et le mieux, à trouver des clients pérennes, leur permettant d'assurer leur indépendance aux subventions publiques, et donc de s'autoriser parfois de ne pas remplir complètement et strictement les objectifs

¹ Entretien avec un responsable de deux SIAE et du pôle accompagnement d'un important GES de la métropole lyonnaise, le 27 mai 2021.

² URL : <https://www.avise.org/comprendre-ess/structure-insertion-activite-economique-siae-specificites> [consulté le 21 novembre 2024].

³ Article D5132-34 du Code du travail : « La commercialisation des biens et des services produits dans le cadre des ateliers et des chantiers d'insertion est possible lorsqu'elle contribue à la réalisation et au développement des activités d'insertion sociale et professionnelle des personnes mentionnées à l'article [L. 5132-1](#). Toutefois, les recettes tirées de cette commercialisation ne peuvent couvrir qu'une part inférieure à 30 % des charges liées à ces activités. »

⁴ Document de synthèse sur les SIAE, Coorace, 2021.

⁵ Philippe SEMENOWICZ, « Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique », *op. cit.*

d'insertion imposés par l'État sur le territoire. Les SIAE qui fonctionnent le mieux d'un point de vue économique sont donc celles qui trouvent leur indépendance au sein même du marché.

Sur le terrain réalisé auprès des SIAE grand lyonnaises et parisiennes, un des points marquants du discours tenu par les conseiller·ères en insertion professionnelle et les directeur·rices de structures est l'analogie avec le secteur économique, voire parfois des stratégies de dissimulation de l'étiquette « insertion » auprès des clients. Ces stratégies de présentation des structures traduisent justement les objectifs ambivalents auxquels sont tenues les SIAE : allier inscription dans le secteur économique marchand ou mixte sur le territoire et stabilité financière de la structure. Un des cas représentatifs de ces logiques est incarné dans un ensemblier grand lyonnais d'insertion aux multiples activités dont j'ai rencontré deux directeurs opérationnels. Le groupe, qui se définit comme un GES et se rattache volontiers à l'économie sociale et solidaire, possède donc les quatre types de SIAE, ainsi qu'un pôle dédié à l'accompagnement de personnes allocataires du RSA ou engagées dans des parcours PLIE. Afin de compléter son offre d'insertion, le GES a aussi racheté une structure de formation en 2022. Avec toutes ces activités, le GES définit ses missions comme complémentaires : en procédant au « repérage »¹ des publics par l'accompagnement d'allocataires du RSA ou de personnes inscrites dans le PLIE, le GES peut ainsi les insérer par l'emploi en leur proposant d'intégrer une de ses cinq SIAE, sachant qu'en possédant les quatre types de structures, il s'assure qu'il y en aura toujours une qui « correspondra » au profil de la personne. Par ailleurs, pour finaliser le parcours vers l'emploi, le GES propose donc des formations permettant ainsi de valider auprès des financeurs des sorties positives lorsque les personnes sortent soit du RSA par la formation, soit de la SIAE par la formation. Tournées vers l'emploi d'abord et avant tout, les parcours des personnes qui seraient initialement repérées dans le GES par le biais du RSA sont donc idéaux typiques d'une vision valorisant l'IAE comme première étape du retour à l'emploi². Le schéma ci-dessous synthétise les activités du GES et les caractéristiques des activités réalisées :

¹ Site internet du GES [consulté le 21 novembre 2024]. Dans un langage indigène, les acteurs de l'emploi parleraient de « sourcing » des publics.

² Pascal NOBLET, *Quel travail pour les exclus ? Pour une politique de l'insertion durable.*, Dunod., 2005.

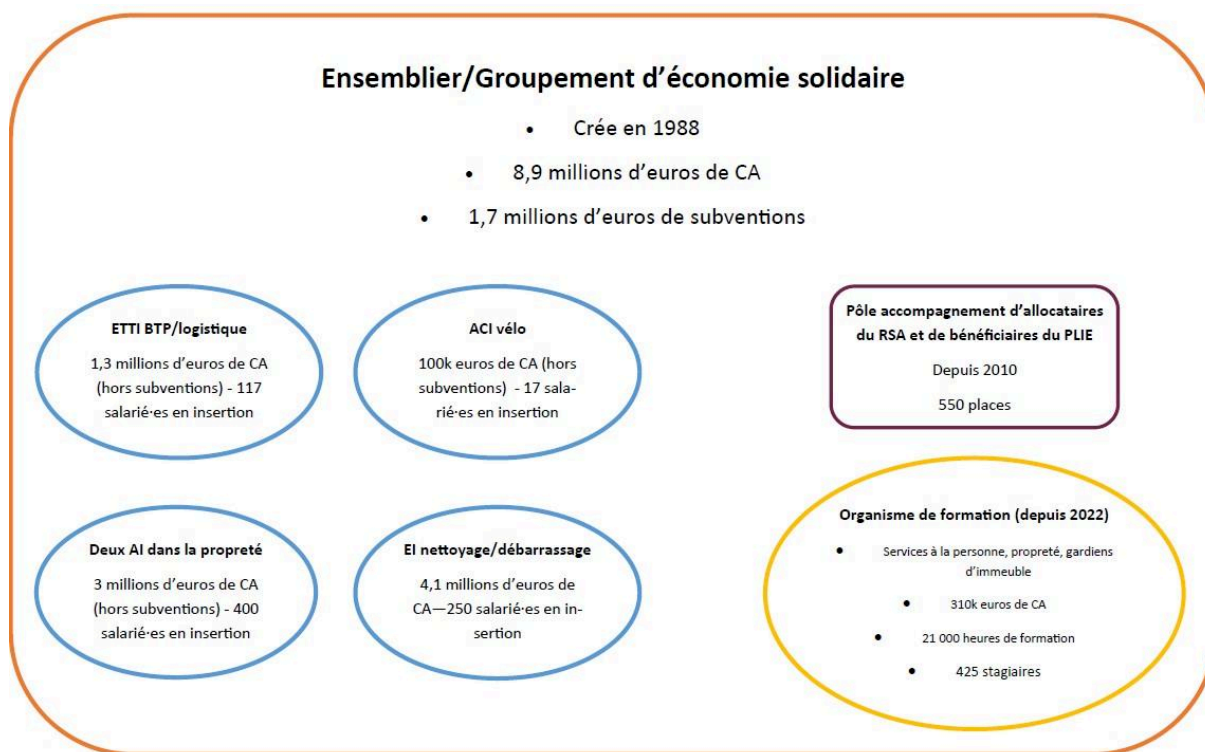


Figure n°18 – Schéma des activités d'un GES grand lyonnais. Source : réalisation personnelle, données du rapport d'activité 2023 de la structure.

Ces activités garantissent ainsi à l'ensemblier de ne pas avoir de difficultés de recrutements de publics, au sens quantitatif, élément dont certaines SIAE se plaignent structurellement. Elles permettent alors *in fine* d'assurer la stabilité financière du groupe, à tel point qu'un des deux directeurs opérationnels explique ne plus avoir de dialogue de gestion annuel avec les services de l'État sur les territoires, la Dreets, car « *ça roule bien* »¹. Cela ne signifie pas pour autant que la structure ne fournit pas d'indicateurs annuels pour justifier des embauches et du remplissage des objectifs en termes de salarié·es. C'est notamment parce que le temps dégagé par cette relation de confiance avec le financeur étatique et la stabilité financière que le GES démontre qu'il peut prospecter davantage en direction de partenaires économiques. Cela permet des innovations sociales et le montage de projets permettant d'inscrire leurs activités dans des partenariats pérennes. C'est ce qu'explique un des directeurs opérationnels rencontrés :

¹ Entretien avec un responsable de deux SIAE et du pôle accompagnement d'un important GES de la métropole lyonnaise, le 27 mai 2021. Avec une formation en psychologie, ce cadre a été chargé d'accompagnement dans le secteur associatif avant de travailler dans la formation dans le secteur privé. Il a ensuite été chef de projet pour le PLIE de la ville de Lyon, puis a été directeur d'un ensemblier de la banlieue lyonnaise.

« Alors j'ai des clients ou des partenaires économiques. C'est-à-dire que, par exemple, on est en train de réfléchir [...] à créer un vélo *made in* Auvergne Rhône Alpes, de voir comment, au sein de la chaîne de production, il peut y avoir une équipe insertion qui puisse exister. Donc là, effectivement on travaille avec des industriels, et c'est pas un client, c'est-à-dire qu'on crée une dynamique éco et on essaie de dire "l'insertion, ce n'est pas des sortants de prison qui vont vous voler votre matériel". Le premier truc, c'est déjà souvent quand je suis avec des gens qui ne connaissent pas l'insertion, je ne parle pas d'insertion, je parle de "chantier professionnalisant", et je balance le chiffre que 80% de nos recettes c'est du chiffre d'affaires. Alors là, d'un coup, c'est plus une association, et là d'un coup vous avez le chef d'entreprise qui va vous regarder et vous dire "Ah, mais ce n'est pas la vision que j'ai". Donc là, vous l'intéressez. Si vous commencez à débiter un truc sur l'insertion et machin et le public qu'on a, vous êtes mort. »¹

Le critère de la qualité des prestations semble déterminant pour ce directeur. Il évoque justement l'analogie avec une entreprise du secteur marchand traditionnel, tout en soulignant que c'est aussi parce que les salarié·es en insertion sont accompagné·es par un·e « encadrant·e technique », que cette qualité de service est permise. La division du travail propre aux chantiers d'insertion, qui est donc autorisée par le financement de l'aide aux postes des encadrant·es techniques, garantit à la structure de concentrer les activités des salarié·es permanent·es et à ne pas leur donner trop de tâches différentes à réaliser :

« Après ce qui est important c'est, une fois que [...] vous avez des clients, vous faites la prestation, ça se passe bien, vous gardez le client, comme n'importe quelle boîte, donc ce qui va jouer en interne, c'est la qualité qu'on va avoir d'organisation, pour faire un boulot de qualité. Donc si vous avez un salarié défaillant, comment vous mettez un autre, voilà c'est un peu ça. Nous au niveau des prestations avec [l'ACI], on a fait des prestations entreprises fallait que ce soit impeccable, et après on réfléchit pour que ce soit impeccable, c'est clair que quand vous avez votre encadrant technique, si en même temps il doit gérer les problèmes de logement d'untel, parce qu'il y a untel il faut lui envoyer un courrier... Et c'est l'organisation qui fait que l'encadrant technique il gère que la technique, il n'a pas à gérer les problèmes RH, des choses comme ça. »²

Ces paroles décrivent effectivement l'organisation interne nécessaire à prendre en compte pour les SIAE et pour assurer une « qualité » de service qui soit similaire, *a minima*, de celles de prestations réalisées par des entreprises marchandes classiques. Le supplément nécessaire à l'encadrement des salarié·es dans les chantiers d'insertion est donc en quelque sorte financé par les pouvoirs publics. Cela permet comme l'analyse ce directeur, de pouvoir dissocier les activités d'accompagnement des salarié·es en insertion (accès au logement, droits

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

pour la sécurité sociale, aides financières par exemple) des activités de production uniquement. Ce critère de la division des tâches est encore plus vrai lorsque, comme cet ensemblier, le groupement possède en son sein un service d'accompagnement d'allocataires du RSA par exemple, dans lequel on trouve déjà des conseiller·ères en insertion professionnelle. Cela permet à ce type de structures de l'ESS de mutualiser les coûts pour se rendre le plus efficaces possibles sur le marché des biens et services, en proposant des prix très avantageux.

Un second élément semble primordial à analyser pour rendre compte du caractère entrepreneurial des SIAE : leur inscription dans des univers très concurrentiels qui se rapprochent, voire se fondent complètement dans, des marchés de biens ou de prestations locaux délivrés par des entreprises classiques. Les types de tâches réalisées majoritairement par l'IAE, sont des tâches ne demandant que peu de qualifications et concernent bien souvent des emplois déjà investis par les entreprises traditionnelles. Il s'agit d'emplois avec un caractère pénible, duquel découle un important *turn-over*. Les secteurs d'activité principaux dans les SIAE, sont sans surprise les espaces verts (36% des SIAE en France), les services à la personne et à la collectivité (23%) et le BTP (10% des SIAE environ)¹. Certains secteurs d'activité semblent particulièrement liés à des types de SIAE spécifiques : les AI sont très souvent orientées vers les services à la personne par exemple, quand les ETTI interviennent beaucoup plus sur le secteur du BTP.

Le cas d'une entreprise d'insertion du sud de la métropole lyonnaise illustre bien l'environnement très concurrentiel dans lequel les SIAE de ces secteurs d'activité peuvent se trouver. Cette structure, initialement associative, a été créée dans les années 1980 après la mobilisation de la marche pour l'égalité et contre le racisme – dite marche des Beurs – en 1983. L'association naît de la volonté d'élus locaux·ales et de personnes engagées sur le territoire de Vénissieux d'offrir des opportunités de premières expériences professionnelles à des jeunes, notamment dans des secteurs en tension. C'est au terme d'une dizaine d'années de fonctionnement associatif que la structure se transforme en SARL : la directrice rencontrée évoque notamment des difficultés, à cette période, avec d'autres acteurs économiques qui accusaient la structure de « *concurrence déloyale* »². Le choix de la constitution en EI sous statut SARL correspond donc à un mouvement de professionnalisation de la structure, la rattachant davantage au secteur économique marchand. La directrice dit d'ailleurs, elle aussi,

¹ Données issues du guide sur l'IAE édité par le Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, 2022.

² Entretien avec la directrice de l'entreprise d'insertion, le 1er avril 2021. Psychologue du travail de formation, la directrice est entrée dans la structure en 2003 en tant que conseillère en insertion. Elle a suivi un master en management et administration d'entreprise pour pouvoir prendre ensuite la direction de l'EI.

que « quand on va parler de nous, on va dire qu'on est une entreprise de paysage »¹, en assumant de ne pas dire frontalement aux salarié·es en insertion qu'ils et elles sont engagé·es dans des parcours de ce type. Selon elle, cela permet une identification des salarié·es à un milieu, à une structure, mais pas à une modalité de prise en charge qui serait stigmatisante. L'ambivalence propre aux SIAE se retrouve pleinement dans ce type de pratiques.

Aujourd'hui attributaire d'un important marché public de paysagisme de la Ville de Lyon, l'entreprise d'insertion s'auto-finance à plus de 90%. Ses principaux clients sont des organismes publics ou para publics : les collectivités territoriales mais aussi quelques bailleurs sociaux, qui représentent plus de 70% des clients de l'entreprise. Ce type de clients n'étant jamais acquis pour des durées supérieures à celles du ou des marchés publics (au maximum 4 ans), l'entreprise d'insertion doit jouer sur différents critères pour proposer ses services à des prix attractifs tout en garantissant la qualité des prestations de paysagisme effectuées. La directrice, qui a repris un master en management des entreprises pour pouvoir accéder au poste, dédie donc une partie de ses missions à l'organisation des activités en vue de l'équilibre de la structure pour faire face aux jeux de la concurrence :

« Donc dans l'organigramme, on retrouve tous les postes qu'on peut retrouver dans une entreprise de paysage classique, et *en plus* le poste de chargé d'insertion. [...] On est sur une branche qui est en manque de main d'œuvre qualifiée, le paysage c'est cruel il y a énormément de difficultés à recruter des chefs d'équipe c'est une denrée très rare donc nos salariés en insertion qui ont un projet espaces verts ils ont l'opportunité de trouver assez facilement un emploi. Après tous nos salariés n'ont pas un projet dans les espaces verts, pour eux, c'est un support et c'est toute la difficulté qu'on a de se dire on est une activité support et en même temps on se doit de se professionnaliser parce que le marché est très tendu, parce qu'il y a de la concurrence nous dans le paysage c'est un marché hyper tendu, et encore plus aujourd'hui les prix sont tirés, sont très bas. Il y a énormément de structures de toutes tailles, des auto-entrepreneurs, des artisans, etc. Et en plus nous on se fait de la concurrence entre SIAE sur certains secteurs, surtout dans la métropole donc ce qui fait qu'on a une double concurrence. On est obligés de se positionner, de retravailler nos prix, nos méthodes d'organisation, etc. »²

Ces injonctions à la stabilité alimentent donc l'inscription des SIAE dans des marchés fortement concurrentiels. Cela découle de l'ambivalence propre à ce type d'organisations dont les subventions et aides publiques permettent certes, d'atténuer ou de prendre en charge une partie des coûts supplémentaires liés à l'accompagnement des salarié·es en insertion, mais qui sont contraintes de s'auto-financer – à des degrés divers – et donc de s'inscrire dans des marchés

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

de biens et de services face aux organisations marchandes traditionnelles. Si cette ambivalence avait déjà été montrée par certains chercheur·euses¹, il ne faut pas oublier qu'elle traduit « l'affirmation d'un certain modèle de l'entreprise et de ses règles comme seul mode pertinent d'organisation sociale du travail »², qui est propre à l'entrepreneuriat social. À travers ces deux exemples de SIAE ou GES de la métropole de Lyon, j'ai montré toutes les contradictions propres à l'insertion par l'économique et ce à quoi cela peut conduire du point de vue de la gestion même des structures, et donc *in fine*, des parcours des personnes salarié·es.

2.1.2 Des pratiques de sélection dans le recrutement

Philippe Semenowicz évoque un second dilemme propre à l'IAE qui tiendrait au fait que les structures doivent « sélectionner les personnes à l'entrée » de sorte à « préserve[r] la productivité », ce qui aboutit de manière contradictoire à une mise à l'écart des « publics qui en ont le plus besoin »³. La sélection dans le recrutement est ainsi relativement discrète dans les SIAE qui ne doivent pas afficher de pratiques discriminantes justement pour répondre à un des principes fondateurs de l'IAE selon lequel « nul n'est inemployable ». Mais dans une logique d'accroissement des partenariats avec les entreprises et d'imposition de normes de rationalité des activités proposées, les SIAE se retrouvent contraintes d'opérer différents types de filtres à l'entrée, qui agissent comme autant de manière de sélectionner les candidat·es. Quand bien même cette sélection ne dit pas son nom, les SIAE mettent en œuvre différentes stratégies propres à leurs statuts pour exclure certains profils. Elles s'écartent donc, dans cette optique, de la réalisation d'une visée sociale voire utopique propre à l'ESS, mais s'inscrivent justement dans l'atténuation des effets du capitalisme⁴.

Il faut sans doute rappeler dans un premier temps que les critères objectifs de recrutement pour entrer dans l'IAE sont fixés par l'État. Dans le langage commun des professionnel·les de l'IAE, toutes les personnes jugées éloignées de l'emploi peuvent globalement faire l'objet d'un recrutement dans l'insertion par l'économique. Techniquement,

¹ Philippe SEMENOWICZ, « Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique », *op. cit.*

² Bernard BALZANI, Eric CREUSAT et Renaud GARCIA-BARDIDIA, « V. L'Insertion par l'Activité Economique : une catégorie à exclure ? », *op. cit.*

³ Philippe SEMENOWICZ, « Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique », *op. cit.*

⁴ Paul MOUTARD-MARTIN, « Néolibéraux malgré eux ? Les théoriciens du « tiers secteur » et le néolibéralisme dans les années 1970. », *op. cit.*

des critères permettent de qualifier cet éloignement et de procéder à la validation du Pass'IAE¹. Ce dernier, une fois les pièces justificatives correspondantes aux critères objectifs de recrutement validées, est délivré pour la personne et a une validité de deux ans. Cela signifie que pendant deux ans, la personne peut être recrutée dans différentes structures de l'IAE, mais ne pourra plus y prétendre au-delà des 24 mois réglementaires, sauf dérogations préfectorales. Deux niveaux de critères sont établis pour valider l'entrée en SIAE. Le premier niveau comporte une liste de 4 possibilités mesurant l'éloignement à l'emploi : allocataires du RSA, de l'ASS, de l'AAH ou toute personne inscrite depuis « au moins 24 mois chez France Travail ». La personne qui souhaite intégrer une SIAE doit rentrer dans au moins un des quatre critères. Le second niveau de critères comporte une liste extensive qu'il ne serait pas pertinent de développer ici, mais qui permettent d'entériner la nécessité pour la personne d'être accompagnée socialement au vu des différents freins qu'elle peut présenter. Parmi cette liste d'une quinzaine de critères², au moins trois doivent être validés. Un assouplissement a été mis en place pour les SIAE qui fonctionnent par mise à disposition de personnels (les ETTI et les AI) qui peuvent salarier des personnes dont seulement deux critères de la liste de niveau 2 sont validés.

Une fois ces critères objectifs d'embauche validés, la personne se voit donc délivrer son pass'IAE, qui lui donne le droit d'intégrer les structures pendant deux ans. Mais différents types de filtres, dans les pratiques concrètes des structures, opèrent comme autant de manières de discriminer les embauches sur le marché de l'emploi de l'IAE. Compte tenu de leurs impératifs de stabilité économique évoqués ci-dessus, les SIAE mettent en œuvre des modalités de sélection discrètes qui permettent supposément de garantir la qualité des biens et services produits. Il s'agit en tout cas des discours dominants entendus dans les structures, notamment de la part des directeur·rices. En se positionnant comme des concurrentes directes des entreprises du secteur marchand classique, les SIAE reproduisent à leurs tours des discriminations dans les recrutements. Les personnes jugées les plus éloignées de l'emploi, dans leur conception, sont donc les personnes les moins productives, alors qu'on ne peut placer sur le même plan les difficultés sociales vécues et la capacité productive objectivée d'une personne. Ces discriminations peuvent parfois entrer elles-mêmes dans des logiques d'exclusion de certains publics pour lesquels elles véhiculent des préjugés, et ce, au nom de l'équilibre de la

¹ Seuls les prescripteurs habilités et les SIAE peuvent valider l'éligibilité à l'IAE d'un·e candidat·e. Parmi ces prescripteurs, on trouve le service public de l'emploi (France Travail, les missions locales, Cap Emploi), des centres d'hébergement, des structures accompagnant des allocataires du RSA ou encore des collectivités locales.

² Quelques-uns de ces critères sont : le niveau d'étude (CAP/BEP ou *infra*), l'âge (moins de 26 ans ou plus de 50 ans), le fait d'être un parent isolé, de résider en QPV ou être un·e travailleur·euse handicapé·e.

structure. L'assistante administrative, chargée aussi du recrutement des salarié·es en insertion, d'une EI du sud de Lyon dans le secteur des espaces verts, déclare ainsi frontalement sélectionner les candidatures pour favoriser une « *cohésion d'équipe* »¹ censée permettre de meilleures prestations auprès des clients :

« Je suis dans l'insertion depuis 2004 donc je commence un petit peu à connaître mes collègues, bon, il y en a beaucoup qui ont des directives de leur direction, où il faut prendre tant de RSA, et puis pas mal de ... Bon, OK, c'est bien. Non, ce n'est pas ça. Ce n'est pas pour ça qu'il y a de la cohésion d'équipe. Si c'est pour prendre des personnes en RSA qui n'ont pas envie de bosser et qui vont rester quatre mois dans le premier contrat pour prendre quelqu'un derrière, il n'y a pas cette démarche de développement de parcours professionnel. »²

Au motif d'un manque potentiel d'engagement de la personne recrutée dans son propre parcours professionnel, cette chargée de recrutement participe donc de la reproduction de stéréotypes à l'encontre des personnes jugées éloignées de l'emploi, qui n'auraient pas toujours envie de travailler, ni dans la structure, ni à leur propre parcours d'insertion. Il semblerait que le motif principal de recrutement dans cette structure soit, davantage que les parcours professionnels des personnes, la capacité d'organisation de la structure. En effet, le *turn-over* lié à la signature de contrats de moins de quatre mois a l'air d'officier comme quelque chose de rédhibitoire pour la chargée de recrutement rencontrée. Ainsi, une des premières manières de sélectionner les candidatures à l'entrée de la SIAE semble tenir dans l'impératif de la qualité de services et de prestations délivrés aux clients, qui enjoint les structures à recruter des personnes qu'elles jugent suffisamment motivées pour tenir dans la durée du poste et au regard de la pénibilité des missions.

Une seconde manière de sélectionner les candidat·es à l'entrée dans l'IAE est constituée par le temps de travail. En effet, la réglementation des SIAE laisse des possibilités variables de temps de travail selon l'activité notamment. Dans les structures qui réalisent de la mise à disposition, les contrats peuvent donc prévoir des temps de travail très variables, allant de deux à 35 heures hebdomadaires de travail pour les AI, alors que les chantiers d'insertion ne peuvent conclure des contrats inférieurs à 20h par semaine. Dans le cas de l'EI citée ci-dessus, aucune modulation du temps de travail n'est permise : l'entreprise a fait le choix de ne conclure que

¹ Entretien avec l'assistante administrative et le président de l'association, le 22 mars 2021. Diplômé des Mines de Paris, le président, aujourd'hui retraité, est l'ancien directeur de la raffinerie du groupe Total de Feyzin. Cette EI réalise 500 000 euros de chiffres d'affaires annuellement.

² *Ibid.*

des temps pleins avec ses salarié·es, qui permettent, selon la personne rencontrée, un apprentissage « comme dans une vraie entreprise » :

« Et en plus de ça, chez nous, c'est tous les CDDI, c'est quelque chose qu'on s'est vraiment mis en place depuis le début, sont à 35 heures. Nous n'avons pas de temps réduit. Il n'y a pas de 21 heures, il n'y a pas de... C'est 35 heures. Voilà. Donc ça, c'est déjà un truc, parce qu'une personne déjà à 35 heures, elle gagne un SMIC, c'est pas beaucoup pour vivre. Et puis il faut qu'ils apprennent à vivre comme dans une vraie entreprise, parce qu'après, quand on les place en PMSP, quand ils sortent de l'entreprise, ils ont la vraie vie de l'entreprise. »¹

De fait, cela exclut les personnes qui ne pourraient pas satisfaire ce temps de travail relativement important. Le type d'activité proposée par la structure, le paysage et les espaces verts, favorise déjà fortement l'emploi masculin. Si l'on y ajoute cette contrainte du temps plein, de nombreux profils d'allocataires des minimas sociaux peuvent s'en trouver écartée : la reprise d'un emploi à temps plein après une période d'inactivité peut s'avérer compliquée, et nécessite justement une progressivité dans les heures effectivement travaillées. Par ailleurs, le temps dédié aux activités administratives et de gestion de leur précarité, qui sont autant de pratiques de travail gratuit², est donc de fait amputé par l'ampleur de la reprise d'un travail à temps plein, dont les horaires ne laissent pas forcément le temps des rendez-vous avec les assistantes sociales par exemple. Les horaires débutant le matin très tôt ne permettent pas forcément, en outre, aux femmes qui souhaiteraient travailler dans ce type de secteur, de pouvoir allier maternité et emploi.

À l'inverse, d'autres types de SIAE proposent justement des contrats très variables qui renforcent particulièrement la précarité des personnes qui sont par définition salariées dans ces structures au titre de leur éloignement de l'emploi – et donc de la faiblesse de leurs ressources mensuelles. C'est particulièrement le cas des AI qui pratiquent la mise à disposition de leurs salarié·es en insertion auprès de leurs clients (elles ne produisent pas en tant que telle des activités, elles ont un fonctionnement proche du travail intérimaire). L'oscillation entre la demande de travail par les clients, et la gestion du temps disponible des salarié·es en insertion aboutit inévitablement à des répercussions défavorables en termes de rémunération pour les personnes salariées, dont le système même de la mise à disposition les rend captifs de la structure qui les embauche. Une AI parisienne créée en 1997 s'inscrit par exemple tout à fait dans ces pratiques de filtres à l'embauche liées au temps de l'insertion :

¹ *Ibid.*

² Maud SIMONET, *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?*, *op. cit.*

« HM : Les mises à disposition, donc, le nombre d'heures, c'est variable en fonction de chaque salarié ?

Enquêtée : Alors ça dépend de ce qu'on a comme client. Ça dépend aussi de ce que la personne est en capacité de faire. Parce qu'entre le je veux plein d'heures et je peux faire plein d'heures, il y a un cran. Vraiment, c'est au cas par cas. Mais oui, c'est en fonction aussi des clients qu'on a. [Ça varie] de 2h minimum jusqu'à un mois de travail, [...] en temps plein, classique, en entreprise. Mais avant de les positionner sur du temps plein, on va d'abord les tester sur de la petite mise à disposition pour voir ce qu'ils peuvent faire. S'ils peuvent tenir entre la ponctualité et l'assiduité. Les différents rendez-vous. Parce que pour le logement, il y a beaucoup de rendez-vous avec les AS. Entre le rendez-vous avec l'OFI. C'est une chose à prendre en considération. »¹

Cette SIAE exerce ses activités dans des secteurs divers tels que les services à la personne, ou la logistique. La CIP explique en amont de l'entretien que les salarié·es en insertion « supplient » l'association de faire davantage d'heures, c'est-à-dire de travailler davantage. C'est notamment pour remplir des demandes de logements que le fait d'avoir des fiches de paie les plus garnies possible, semble important, mais cela ne détermine pas cette CIP à accorder davantage d'heures de travail aux personnes recrutées. Alors que les salarié·es recruté·es dans cette AI sont censé·es être celles et ceux qui sont considéré·es comme les plus éloigné·es de l'emploi, après la prise en charge par les chantiers d'insertion, la structure semble reconduire des pratiques issues du marché de l'emploi classique, selon lesquelles des pré-réquis minimales en termes de présentation de soi² – les « savoir-être » – et de savoir-faire en entreprise font office de sélection. La CIP rencontrée évoque par exemple dans l'extrait ci-dessus la « ponctualité » et l'« assiduité », mais aussi plus tard dans l'entretien la maîtrise du français comme critères du maintien en emploi.

Un troisième et dernier type de critères semble agir en faveur d'une exclusion de certaines personnes jugées éloignées du marché du travail en SIAE : les objectifs de recrutement des autorités étatiques sur les territoires qui imposent des contingents selon les catégories des demandeur·euses d'emploi. De manière marginale, certaines SIAE se voient obligées de refuser des candidatures, ou du moins de les mettre en attente pendant plusieurs semaines, afin de ne pas dépasser les objectifs fixés par les DDEETS. C'est ce qu'explique cette responsable d'un chantier d'insertion lyonnais qui embauche 53 salarié·es en insertion en 2023 :

¹ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle d'une AI parisienne, le 3 novembre 2022. Titulaire d'un master en intervention, cette CIP a souhaité aider les jeunes à la suite des émeutes de 2005 et est entrée dans l'association à ce moment-là car l'association, créée en 1996, était spécialisée sur l'emploi des jeunes. Elle explique préférer le public plus âgé aujourd'hui.

² Ruth AMOSSY, « Introduction », *L'Interrogation philosophique*, 2010, p. 5-10.

« On peut refuser des personnes, ça nous est arrivé. Rarement, quand même, sur les critères administratifs, heureusement. Mais ça nous arrive de dire à des personnes, ce ne sera pas avant plusieurs mois, parce qu'il y a trop besoin de personnes au RSA. [...] Mais on reste une entreprise. Donc, on veut défendre notre personnel de terrain, parce qu'on n'en a plus et que c'est la catastrophe. Des fois, sur le déménagement, on ne peut pas avoir un problème de santé spécifique. Après, nous, dans notre façon de faire, mais je pense qu'à peu près toutes les ACI font la même chose, on regarde, comment sont faites les équipes : si j'ai déjà trois seniors, j'en prends plus. Si j'ai déjà cinq personnes qui parlent pas français, j'essaie de favoriser les personnes qui parlent un peu français, pour avoir une mixité, je veux pas que des jeunes, je veux pas toutes les mêmes problématiques sinon on n'avance pas. Et puis après on fait ce qu'on peut. »¹

Les objectifs imposés par les Dreets permettent donc aux structures de filtrer les embauches, en « variant » les profils, même si parfois elles doivent refuser ou décaler dans le temps les recrutements. Ce type de filtres conduit donc, spécifiquement pour les candidat-es des chantiers d'insertion, à voir leurs recrutements reportés voire déplacés vers d'autres structures, notamment des AI qui salarient des personnes en mise à disposition. Or, cette modalité de SIAE précarise davantage les salarié-es en soumettant largement le temps de travail aux variations de l'activité. Les chantiers d'insertion quant à eux, proposent des contrats de 20h par semaine minimum, un temps de travail choisi et négocié avec la structure dans la plupart des cas. Il faut aussi comprendre que les objectifs en termes de recrutements sont fortement liés aux financements et subventions publics qu'ils peuvent octroyer en plus à la structure. La responsable du chantier d'insertion pré-citée explique justement avoir demandé à la Dreets une augmentation des objectifs d'embauches d'allocataires du RSA, au motif que ce sont des fonds supplémentaires pour la structure. De même, les objectifs de recrutements de personnes qui seraient inscrites dans le PLIE de la Métropole de Lyon ont été revus à la hausse car ils octroient un supplément au chantier d'insertion.

Si l'un des totems de l'IAE qui voudrait que « nul n'est inemployable »² a permis son institutionnalisation dans le paysage de l'insertion, il n'en demeure pas moins possible de le remettre en question pour plusieurs raisons. En effet, différents types de filtres opèrent dans le recrutement des candidat-es salarié-es en insertion. Ceux-ci sont tous liés au fait que les SIAE

¹ Entretien avec une responsable administrative et financière de SIAE au sein d'une fondation lyonnaise de taille importante, plutôt identifiée public jeune et enfance en danger avec la gestion de nombreux foyers, le 8 juillet 2021. À titre informatif, sur les 53 salarié-es de la structure, la DREETS impose à ce chantier l'embauche de treize personnes au RSA.

² Guide sur l'IAE édité par le Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, 2022, p.38.

se considèrent « comme des entreprises » et font donc primer l'équilibre de la structure sur la mission d'insertion qu'elles sont censées revêtir. Qu'il s'agisse de discriminations liées à la qualité du travail, au nombre d'heures accordées aux salarié·es au motif de l'insertion sur le marché du travail « réel », de la variation de l'activité, ou encore des recrutements selon les critères imposés par les services de l'État, n'importe quel·le demandeur·euse d'emploi ne peut donc entrer dans n'importe quelle SIAE. Ces manières de sélectionner les profils à l'entrée agissent comme autant de modalités de remise en cause du principe fondateur selon lequel personne n'est inemployable. C'est aussi au stade des activités au sein des SIAE que les conditions d'exercice du travail des salarié·es en insertion renforcent la précarité dans laquelle l'IAE les inscrit.

2.2 « *Les précaires on leur donne du précaire* »¹ : marginalisation du marché et quasi-emploi

La diversité des activités qui sont proposées dans l'IAE permet de se rendre compte de l'ampleur du secteur de nos jours. Véritable aubaine pour les collectivités territoriales notamment, les SIAE permettent autant de valoriser des pratiques socialement responsables que de faire sortir des contingents d'allocataires des minimas sociaux de la statistique publique. Pour autant, si les principes semblent acceptés par les acteurs, ils ne disent rien de la réalité des pratiques en termes de conditions de travail et de mission sociale effectivement réalisée dans ces SIAE. Que se passe-t-il concrètement au sein des IAE ? Comment les missions du travail et celle de l'accompagnement sont-elles menées ? L'analyse de l'émergence d'un marché du « quasi-emploi »² permet de saisir toute l'ambivalence des pratiques au sein des SIAE.

C'est d'abord par l'analyse des ressorts du préjugé concernant des conditions de travail « cocooning » qui seraient réalisées en SIAE que je propose d'envisager les missions et les tâches effectuées comme autant de manières de reproduire les discriminations d'ores et déjà présentes dans le marché du travail traditionnel (2.2.1). Un second paramètre permettant de mettre en avant ce rapprochement est à chercher dans l'accompagnement réalisé au sein des SIAE. Si celui-ci est supposément mis en place pour permettre à l'IAE de jouer son rôle de

¹ Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021.

² Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2002, p.199.

tremplin vers un emploi plus pérenne et plus stable, il n'en demeure pas moins complexe et ambivalent d'accompagner des salarié·es en poste vers d'autres emplois (2.2.2).

2.2.1 Des conditions de travail « *cocooning* »¹ ?

Le terme « *cocooning* » définit le fait de « se plaire », de « se reposer dans un confort douillet »². Ce terme a été entendu pour la première fois dans l'enquête de terrain par un responsable d'un ACI lyonnais d'une importante association de la métropole identifiée sur l'accueil de publics sans domicile stable. L'emploi de cette expression comporte une connotation négative en faisant reposer de fait sur les personnes salariées elles-mêmes le fait de s'installer en quelque sorte dans des emplois qui seraient trop protecteurs et dont le cadre de travail serait trop bienveillant. Cela vient questionner à nouveaux frais le rôle intégrateur de l'IAE, censé être une première marche vers la reprise d'un emploi stable et pérenne dans le secteur marchand. Mais les difficultés du public accueilli en IAE sont parfois telles que certains chantiers d'insertion notamment ont été conçus comme des espaces protecteurs pendant la durée maximale des contrats – deux ans – pour les personnes salariées.

Dans la lignée du travail de Christelle Avril³ qui propose de ne pas analyser systématiquement les métiers féminins du soin comme appartenant à la catégorie du *care* pour plusieurs raisons⁴, notons que le secteur de l'IAE rejoue des conditions de travail du secteur économique marchand et donc une division genrée des tâches à l'entrée dans les SIAE et pendant l'exercice des missions. En fonction du secteur d'activité, les SIAE deviennent donc des moyens de mettre au travail des femmes dans le secteur de l'aide à domicile, du nettoyage, ou de la couture, quand les hommes jeunes sont plus facilement envoyés dans le BTP. Les femmes sont contraintes d'accepter des horaires commençant tôt dans la matinée, et souvent très décousus. Si l'on rajoute à cela le troisième plus gros secteur d'activité des SIAE qu'est le tri et le recyclage, on obtient un secteur qui recrute les personnes jugées les plus éloignées du

¹ Entretien avec le responsable des chantiers d'insertion d'une importante et historique association lyonnaise d'insertion des personnes sans domicile stable, le 18 mars 2021.

² Définitions Larousse et Le Robert. URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/cocooning/16865> [consulté le 28 novembre 2024] et URL : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/cocooning> [consulté le 28 novembre 2024].

³ Christelle AVRIL, « 15 - Sous le care, le travail des femmes de milieux populaires. Pour une critique empirique d'une notion à succès », in *Je travaille, donc je suis*, La Découverte, 2018, p. 205-216.

⁴ Parmi ces raisons, on trouve le fait que l'amour du travail dédié aux autres est initialement, dans le monde anglo saxon, un critère structurant du travail de care. Or, je souhaite montrer ici que justement les tâches dédiées à l'IAE et à ses salarié·es sont loin d'être les plus valorisées et comportent parfois même une dimension repoussante pour les candidat·es à l'IAE.

marché de l'emploi, hommes comme femmes. Comme proposaient de l'analyser Dominique Allan Michaud en 1989¹ puis plus récemment Benelli *et al.*, les activités de tri et de réemploi arrivent en bout de course des activités valorisantes et valorisées, employant majoritairement des « individus occupant des positions sociales dominées ou marginalisées »². En adoptant une perspective intersectionnelle³, on comprend donc assez aisément que le type d'activité et les tâches endossées par les salarié·es sont hiérarchisées socialement selon des représentations de genre, de race mais aussi de classe, permettant d'une certaine manière d'opérer un tri entre les candidat·es à l'IAE. Ces manières de sélectionner se poursuivent ensuite dans la manière de gouverner le travail et les tâches des salarié·es pendant les mois qu'ils et elles passent au sein des structures.

Pour illustrer ces données, il faut peut-être présenter dans un premier temps la répartition des secteurs d'activités des SIAE sur les deux territoires et la répartition du public selon le genre. Sur la seule Ville de Paris, ce sont 23 SIAE qui se partagent le secteur du nettoyage et de la propreté, soit 25% des structures parisiennes. En deuxième position *ex aequo* arrivent les structures œuvrant dans le BTP et dans le recyclage, avec chacune quinze représentantes sur Paris⁴. Dans la Métropole de Lyon, le plus gros contingent de SIAE exerce aussi son activité dans le domaine du nettoyage et de l'entretien : ce dernier regroupe 25 SIAE soit 35% du total des structures grand lyonnaises en 2021. 28% d'entre elles exerçaient leurs activités dans le BTP et 27% dans la valorisation, le tri et le recyclage⁵. La différence entre Paris et Lyon semblerait se situer dans le domaine des services à la personne, qui arrive en quatrième position dans la Métropole de Lyon avec seize structures, alors qu'il n'y en a que six à Paris qui exerceraient ce type d'activité.

Une Association intermédiaire parisienne, qui accompagne presque 150 personnes à l'année⁶, explique justement avoir un public très masculin en raison du secteur d'activité, celui de la manutention et du bâtiment. La chargée d'insertion de la structure dit vouloir diversifier

¹ Dominique ALLAN MICHAUD, *L'avenir de la société alternative. Les idées 1968-1990.*, L'harmattan., Paris, Logiques sociales, 1989.

² Natalie BENELLI, Delphine CORTEEL, Octave DEBARY, Bénédicte FLORIN, Stéphane Le LAY et Sophie RETIF, « Chapitre 2 - Le réemploi et les formes d'emploi », in *Que faire des restes ? Le réemploi dans les sociétés d'accumulation*, Presses de Sciences Po., 2017, p. 31-40, p.31.

³ Cette perspective n'est pas structurante dans mon travail et dans ce chapitre, mais elle permet de croiser, dans cette sous-partie, les variables de race, de genre et de classe dans les embauches liées à l'IAE. Mon enquête n'a pas permis de mettre en avant des statistiques consolidées sur les SIAE rencontrées pour répondre rigoureusement à une approche intersectionnelle.

⁴ Données issues de l'annuaire des SIAE produit par un réseau de réseaux des structures.

⁵ Ces données sont issues d'un document de présentation de l'IAE édité par la métropole de Lyon et Urba Lyon, données 2021, document publié en 2022.

⁶ Il s'agit d'un flux, pas d'un stock : il n'y a pas 150 personnes embauchées par an mais 150 qui passent par la structure par an.

les activités proposées aux salarié·es en insertion pour recruter davantage de publics féminins, mais rencontrer des difficultés à trouver des clients en dehors des partenariats économiques routiniers :

« C'est majoritairement des hommes, malheureusement, parce qu'on n'est pas dans la parité, parce que c'est en fonction des missions qu'on propose. Donc, on a beaucoup de missions, peu qualifiées, tout ce qui est manutention, bâtiment, enfin, manœuvre, ouvriers, aide d'électricien, aide plombier et autres. Mais c'est vrai que pour les femmes, hormis le ménage ou le service à la personne, on n'a pas grand secteur adapté. Donc, on essaye de chercher dans ce domaine-là, même si on s'est un petit peu développé à l'administratif. Voilà, c'est à cause de ça, ce décalage entre hommes et femmes. »¹

Alors que l'activité des SIAE semble encore et toujours guider les recrutements des salarié·es en insertion au détriment parfois de leurs projets professionnels, on perçoit dans ce type de discours la reproduction des stéréotypes genrés dans la proposition de travail typiquement féminin. Cette CIP, si elle semble gênée dans une première mesure par un objectif de parité qui ne serait pas atteint, s'en remet aux activités de la structure qui seraient donc par nature plus masculines car plus physiques d'une part et plus matinales d'autre part. Elle explique en effet dans la suite de l'entretien que les difficultés des femmes à faire garder leurs enfants constituent de véritables freins à l'embauche dans ce type d'activités qui demandent parfois de se plier aux horaires des clients de la structure. Un facteur ne joue pas en la faveur de ces femmes, selon elle : les écoles de la Ville de Paris ne proposent pas d'accueil périscolaire avant le début de l'école soit avant 8h30, ce qui les empêche de prendre un travail qui commencerait tôt.

D'une certaine manière, le fait de rejouer ces discriminations genrées dans l'IAE permet de « préparer » aux discriminations de genre et de race que l'on connaît sur le marché de l'emploi traditionnel. Un autre atelier chantier d'insertion de la métropole lyonnaise explique avoir une répartition très genrée de ses activités. Il dispose de deux pôles, un atelier menuiserie et travail du bois, dans lequel on retrouve des salarié·es masculins et un atelier couture, principalement composé de femmes. S'il essaie d'adopter des équipes « mixtes », contrairement à d'autres chantiers d'insertion de la métropole qui sont exclusivement féminins ou masculins², ce chantier assume aussi avoir choisi des activités qui requièrent des

¹ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle d'une AI parisienne, le 3 novembre 2022. Titulaire d'un master en intervention, cette CIP a souhaité aider les jeunes à la suite des émeutes de 2005 et est entrée dans l'association à ce moment-là car l'association, créée en 1996, était spécialisée sur l'emploi des jeunes. Elle explique préférer le public plus âgé aujourd'hui.

² Parfois pour des raisons d'organisation des activités, parfois pour des raisons d'accueil du public : les normes imposent en effet en recevant autant des hommes que des femmes d'avoir des vestiaires ou des espaces qui soient

compétences de sorte à pouvoir sélectionner à l'entrée les personnes. La CIP de cet ACI explique qu'une expérience, même courte, en couture ou en menuiserie, est souvent un « *pré-requis* »¹ pour entrer dans le chantier. Cette condition reproduit donc elle aussi les choix – ou les répartitions – genrés de compétences et de formation propres aux hommes et femmes des classes populaires. En cela, l'IAE, tremplin supposé vers le marché du travail, a intégré, voire rejoue, les discriminations agissant sur le marché de l'emploi : les femmes de classe populaire se voient confier des tâches rappelant la gestion du travail domestique (dans le souci des autres, des opérations telles que le nettoyage du foyer, l'aide aux proches plus âgés ou la réparation des vêtements).

Dans les chantiers d'insertion où les activités de nettoyage prédominent, on ne peut pas non plus affirmer que les conditions de travail soient complètement différentes du secteur marchand traditionnel. Au sein de l'ACI du CAVSP de Paris, les personnes recrutées sont volontairement très éloignées de l'emploi, sans qualification, majoritairement des femmes et ont par ailleurs des problématiques linguistiques. Les opérations de catégorisations voire d'assimilations de ces types de publics avec le secteur du nettoyage semblent avoir été présentes dans l'idée même des créateurs du chantier, dès le début du projet. Comme l'évoque la responsable du lieu, une association entre le public et le type d'activités a été faite :

« Publics peu qualifiés, publics féminins, nettoyage, [*rires*] et en même temps, faibles investissements et puis surtout, au-delà de ça, ce que souhaitait le CASVP, c'était toucher le public le plus en difficulté, en tout cas le plus vulnérable, et ne pas avoir un métier dont la technicité empêcherait ce public-là. Je ne dis pas que dans le nettoyage, il n'y a pas de technicité, mais globalement, pour un chariot, des franges, des lavettes, le produit, on peut faire des bêtises, on peut manger des produits, mais on peut quand même assez rapidement se mettre en activité, et ça ne suppose pas effectivement une grosse technicité ou un gros démarrage, même si après, c'est un peu différent. [...] Mais le nettoyage, personne ne le choisit comme ça un jour en se levant le matin. C'est pas ce qui fait rêver, c'est effectivement par défaut. »²

Ces paroles traduisent assez nettement le rapprochement entre un profil de femmes sans qualification et le domaine du nettoyage qui a été opéré à la création de la SIAE, sous couvert de la technicité et des compétences nécessaires. C'est-à-dire qu'il s'agit de mettre en avant la nécessité de mettre au travail avant de penser le type de tâches effectuées ou les possibilités

potentiellement séparés ou séparables, ce qui n'est pas toujours possible lorsque les locaux sont restreints. Certains chantiers font aussi le choix de n'accueillir que du public féminin pour des questions de culture et/ou de religion.

¹ Entretien avec une CIP d'un ACI de 28 salarié.es, portant un atelier couture et un atelier bois, le 29 mars 2021.

² Entretien avec la directrice d'une SIAE du CASVP, Ville de Paris, le 22 mars 2022. Elle a commencé sa carrière dans une structure francilienne de l'IAE dans les années 1990 en tant que chargée de développement emploi formation. Elle est arrivée dans la SIAE en 2015.

d'insertion post-SIAE dans ce même domaine. Cette directrice semble avoir pleinement conscience du fait que les salarié·es en insertion ne choisissent que rarement les métiers du nettoyage comme moyen de faire carrière. Mais elle évoque la possibilité de passer un diplôme, un certificat de qualification professionnelle en nettoyage, au sein du chantier d'insertion, pour pallier les problématiques d'enfermement des salarié·es dans des tâches dévalorisées et non qualifiées.

Si la typologie des contrats proposés et des heures d'activités réduites¹ dans les chantiers d'insertion permet quelques protections pour les salarié·es, celles-ci ne peuvent par définition, qu'être de courte durée puisque l'IAE n'a vocation qu'à durer deux ans au maximum. Le passage des salarié·es en insertion vers le secteur marchand, notamment dans le cas du nettoyage, est donc censé être pensé par l'accompagnement dans les SIAE. Pour autant, la réalité du marché de l'emploi n'est pas ignorée par les chargé·es d'insertion et cadres des structures, qui sont pris en tension entre les conditions parfois protectrices des chantiers et la nécessité d'avertir les salarié·es qui souhaiteraient continuer dans ce type de métiers. La responsable du chantier d'insertion de la Ville de Paris explique alors en ces termes le décalage qui peut être vécu à la sortie du chantier d'insertion en termes de précarité des emplois :

« Quand même, et c'est ça qui est un peu plus embêtant, la qualité des emplois à la sortie du chantier est quand même moindre que celle dans le cadre du chantier d'insertion. [...] Ce qui est compliqué, il y a souvent des CDI, d'abord des CDD puis des CDI, mais c'est surtout que c'est des temps très partiels, donc c'est inférieur au temps de chantier. On est souvent sur des 26h par semaine [au chantier], souvent ils sont à 15h [à la sortie], c'est des horaires qui commencent souvent à 6h, mais nous c'est 8h du matin, c'est souvent morcelé. Mobiliser des personnes sur ce type d'emploi c'est pas le plus simple. »²

Dans une certaine mesure, quelques SIAE maintiennent donc des conditions plus favorables d'embauche et d'exercice du travail que dans les entreprises classiques du secteur marchand dont on sait combien la rationalisation agit comme un facteur de dégradation de la qualité des emplois. Pourtant, elles doivent préparer, telles des SAS, les personnes vers un marché de l'emploi discriminant et dans lequel elles ne pourront pas systématiquement obtenir un niveau de vie plus avantageux que le minima social³. Pour autant, ce type de SIAE produit des stéréotypes de recrutements en termes de genre, de classe voire de race, dans les profils

¹ Pour rappel, il est possible d'intégrer un chantier d'insertion dans un contrat à partir de 20h par semaine et pour une durée maximale de 24 mois, avec des dérogations possibles pour les personnes de plus de cinquante ans

² Entretien avec la directrice d'une SIAE du CASVP, Ville de Paris, le 22 mars 2022. Elle a commencé sa carrière dans une structure francilienne de l'IAE dans les années 1990 en tant que chargée de développement emploi formation. Elle est arrivée dans la SIAE en 2015.

³ Un contrat de travail sur le marché de l'emploi traditionnel à 15h semaine, rémunéré au SMIC, permet d'obtenir environ 620€, soit l'équivalent du montant du RSA pour une personne seule et sans ressources.

issus des services sociaux et de Pôle emploi. Le facteur du genre est celui que j'ai mis le plus mettre en valeur en analysant à quel point les SIAE reproduisaient des répartitions genrées des tâches, le ménage et les services à la personne pour les femmes et les activités « manuelles » du secteur du bâtiment ou des espaces verts pour les hommes.

Un autre type de facteur à la disposition des SIAE permet d'affirmer leur reproduction de systèmes de domination stéréotypés et axés sur la mise au travail de populations précaires qui seraient réputées se plaire dans des emplois aux conditions plus bienveillantes. Dans deux chantiers d'insertion de la métropole de Lyon que j'ai rencontré, un discours tenu par les conseiller·ères en insertion évoque justement les stratégies internes des structures en faveur de la non-installation des salarié·es, de sorte à éviter de leur accorder des emplois qui seraient trop protecteurs par rapport au secteur marchand classique. On retrouve dans ce type de discours la rhétorique déjà décrite de la mise en mouvement, de la nécessité de rendre les personnes précaires actives – de leurs parcours, de leur insertion, de leurs vies – pour qu'elles ne se maintiennent pas dans des situations d'assistance.

Les deux chantiers d'insertion dans lesquels ce type de discours a été entendu ont la particularité d'être portés par des importantes structures associatives lyonnaises aux multiples activités (urgence, logement, insertion, ...) et disposent de ressources importantes, notamment financières à travers le don et le mécénat. Cette caractéristique est à prendre en compte car elle éclaire le niveau d'investissement des équipes chargées de suivre les salarié·es en insertion pour permettre à la SIAE de jouer son rôle de tremplin et de justement envisager la suite du parcours. Le fait de disposer des moyens humains d'accompagnement nécessaires permet ce suivi d'une part. D'autre part, la possibilité de s'extraire de l'impératif de stabilité économique du chantier d'insertion propre à ce type de grosses associations justifie aussi la nécessité de ne pas laisser les salarié·es en insertion se reposer sur leurs parcours, comme l'explique ce responsable lyonnais :

« Donc on a fait des étapes, des bilans pour pas que les gens, parce que les gens des fois ce qu'ils viennent chercher c'est juste un travail, ils se sentent bien ici, comme vous dites c'est un peu *cocooning*, on n'a pas l'aspect production comme une entreprise classique car on vit sur les dons des personnes, on n'a pas d'aspect de rentabilité, il faudra qu'on restaure trois meubles par mois ... On essaie de faire en fonction du flux qu'on a et on n'a pas forcément de chiffre à faire à la fin du mois. Donc il faut garder une dynamique de recherche d'emploi des personnes en leur disant que c'est un contrat tremplin vers quelque chose d'autre mais faut pas s'endormir sur son parcours donc y a des gens qui vont avoir besoin

de plus de temps que d'autres, et d'autres au bout d'un mois on va repérer qu'ils sont quasi prêts à l'emploi donc on va réduire les délais les trucs pour le faire avancer plus vite hein. »¹

La solution que met donc en place ce chantier d'insertion est de prévoir des suivis assez intenses des personnes dès leurs premières semaines dans la structure. Celle-ci ne signe jamais directement des contrats de 24 mois par ailleurs, pour éviter au même titre toute possibilité que la personne se sente « bien » dans l'entreprise et veuille y rester alors que la caractéristique principale est d'y être précisément de passage. Dans ces chantiers d'insertion où l'équilibre économique est parfois mis de côté pour favoriser le temps de l'insertion², celui-ci semble revenir au galop par l'intensité de l'accompagnement réalisé et de la philosophie portée par les structures qui ne veulent pas inscrire leurs salarié·es dans des contrats trop longs, qui rendraient le « *départ plus dur* »³. La « dynamisation » des salarié·es par des contrats courts agit ainsi comme une manière de les faire se conformer à un marché de l'emploi qui serait rude, dans lequel les conditions qu'ils et elles ont connu au sein des chantiers d'insertion n'existent pas.

C'est donc pour ces deux raisons que j'ai démontré que les SIAE, à défaut de valider l'idée répandue selon laquelle elles mettraient en œuvre des conditions de travail bienveillantes voire *cocooning*, reproduisent en réalité plus qu'elles ne combattent les stéréotypes de genre et de classe propres aux marchés de l'emploi. Si quelques exceptions existent, la majorité des structures rencontrées s'inscrivent complètement dans une répartition de genre selon le secteur d'activité des salarié·es en insertion, renforçant ainsi l'idée que les femmes sont cantonnées à des métiers rappelant les tâches domestiques et les hommes des tâches extérieures pénibles et aux horaires complexes. Toutes et tous issu·es des classes populaires voire des franges le plus précaires, les salarié·es en insertion sont donc mis·es sur des voies encourageant, voire destiné·es, à des conditions de travail fragilisant d'autant plus leurs situations personnelles. L'institutionnalisation de ces formes de sous-emploi se fait donc conjointement à la reproduction d'inégalités en termes de rapports sociaux, qui n'empêche pas une satisfaction partielle de certain·es salarié·es quant au statut accordé par l'IAE⁴. Le temps de

¹ Entretien avec le responsable des chantiers d'insertion d'une importante et historique association lyonnaise d'insertion des personnes sans domicile stable, le 18 mars 2021.

² Dans la mesure où, étant adossés à d'importantes structures associatives à la solidité financière assurée, ils sont un peu moins soumis à un impératif de stabilité quotidienne des activités de production.

³ Entretien avec une CIP d'un ACI de 28 salarié·es, portant un atelier couture et un atelier bois, le 29 mars 2021. Après un cursus dans une grande école d'ingénieure, cette salariée qui explique venir d'un milieu militant a réalisé un service civique dans une importante association de la métropole de Lyon. Elle s'est tournée dans vers les métiers du social à l'issue d'un stage dans un CHRS.

⁴ Axelle PELTIER, « L'insertion par le travail entre reconnaissance et déqualification. L'expérience des usager·es de l'Insertion par l'Activité Économique », *Cahiers du Genre*, 2024, vol. 76, n° 1, p. 121-148.

l'accompagnement dans ces structures ne semble pas, non plus, permettre de rétablir des logiques de travail sur l'insertion pérenne des salarié·es en insertion.

2.2.2 L'ambivalence de l'accompagnement

La faiblesse de la reconnaissance des métiers du social et l'accompagnement en général semble plus fortement encore toucher les professionnel·les permanent·es des SIAE. Ceux-ci sont de deux types : les encadrant·es techniques et les CIP. Le bas niveau de qualification qui est demandé pour ces types de postes, associé à la faiblesse de la rémunération, contribue, selon Arnaud Trenta et Virginie Mellado, à la difficulté de recrutement et de pérennisation des postes au sein des structures¹. Les aides financières apportées par les départements² sont précisément versées pour permettre l'embauche et l'accompagnement au sein des chantiers d'insertion et parfois au sein des entreprises d'insertion. D'autres possibilités de financements publics de ces postes existent, par le biais de la réponse à divers appels à projets temporaires permettant périodiquement de financer des postes précaires d'accompagnant·es³ à condition de salarier davantage de personnes remplissant certains critères. Par exemple, le FSE permet d'obtenir des financements supplémentaires en échange de l'embauche de publics bénéficiaires du PLIE.

À défaut de réutiliser une vision de l'accompagnement comme « dénouage » entre des logiques de régulation d'en haut et d'en bas⁴, je propose plus simplement de lire l'accompagnement social au sein des SIAE comme autant de moments ambivalents inhérents aux principes mêmes des SIAE. C'est d'abord par la durée des contrats d'insertion que les chargé·es d'accompagnement semblent tenu·es de réaliser leurs missions de suivi social des salarié·es. Au maximum de deux ans, mais bien souvent plus proches de dix ou douze mois⁵, les contrats sont faits pour favoriser le dynamisme dans les parcours. Les chargé·es d'insertion doivent donc dealer avec cet impératif des contrats courts tout en réfléchissant à la sortie des

¹ Virginia MELLADO et Arnaud TRENTA, « Le travail d'encadrement et d'accompagnement dans les ateliers et chantiers d'insertion soumis à la marchandisation », *Vie sociale*, 2024, vol. 45, n° 1, p. 37-49.

² La section 1 détaille ces modalités financières.

³ Corentine ZANKPE-YOVO, Séverine CHAUVEL et Jean-Marie PILLON, « Entretien avec Corentine Zankpe-Yovo », *Sociologies pratiques*, 2020, vol. 40, n° 1, p. 11-17.

⁴ Mélaïne CERVERA et Hervé DEFALVARD, « Accompagnement dans et vers l'emploi. Profits et pertes dans les Structures d'Insertion par l'Activité Économique », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, n° 3, p. 51-62.

⁵ Selon la Dares, en 2022, la durée moyenne des contrats dans les structures a tendance à diminuer, sauf dans les AI. Elle est d'environ onze mois dans les ACI et EI et plutôt de neuf mois dans les AI et de cinq mois et demi mois dans les ETTI. URL : https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/156fcede65c77aeeabf02fbf8e57e5a2/Dares_DR_Linsertion-par-l%27activite-economique-en2022.pdf [consulté le 29 novembre 2024].

personnes après la structure, sorties qui sont évaluées par les services de l'État et peuvent donner lieu à des financements supplémentaires. L'accompagnement social, s'il doit impérativement prendre en compte cet enjeu de la dimension passagère des salarié·es, prend corps dans des démarches et actions qui restent somme toutes classiques pour une mission d'accompagnement, comme le décrit cette chargée d'insertion d'une ETTI parisienne :

« Alors, le suivi social, ben, c'est très vaste : Caf, Pôle emploi, les demandes de dossiers pour les logements, les impôts, les... Enfin, après, c'est ce qu'on dit, c'est vraiment de la dentelle, dans le sens, voilà, il a une difficulté, une situation qui lui échappe, il vient nous voir, qu'est-ce qu'on fait, comment on peut faire, etc. Donc, c'est vraiment, ouais, c'est au cas par cas, même si les mêmes choses reviennent tout le temps, c'est vraiment au cas par cas de pouvoir, ben, faire en sorte que ça soit calibré. Avec le Pôle emploi, aussi, il a un numéro, c'est-à-dire qu'il s'agit à faire ses déclarations trimestrielles, son actualisation, enfin, voilà, c'est vraiment très, très, très vaste, mais c'est ça qui est bien aussi, c'est que d'une personne à l'autre, c'est jamais la même chose. Donc ça, c'est vraiment bien, et puis le parcours, enfin, le suivi professionnel, c'est pour qu'à la fin des deux ans, ils aient soit un CDD, soit un CDI, soit une formation pour avoir un diplôme en France. »¹

Comme l'indique cette CIP d'une ETTI, l'accompagnement est donc principalement ciblé autour de l'aide envers les salarié·es en termes d'accès aux droits et de démarches administratives. Le CIP endosse donc un rôle d'appui pour la personne en insertion lorsque celle-ci aurait des questions, des difficultés ou des demandes relatives à l'amélioration de sa situation. C'est précisément cet appui permis par la présence d'un·e CIP, qui octroie la réputation de bienveillante aux structures de l'IAE, car les salarié·es disposent de contacts pour effectuer leurs démarches. Mais le temps relativement court du passage en IAE oblige les chargé·es d'insertion à réfléchir rapidement à la manière de sortir de la structure, même si le travail est supposément là pour permettre de voir et de constater les évolutions de la personne en termes d'acquis, de compétences et de projets, éléments qui sont susceptibles d'évoluer et de prendre du temps.

Certain·es responsables de SIAE rencontré·es semblent complètement endosser le principe du lien fort entre le travail et l'accompagnement, le premier étant considéré comme un moyen ou un support pour le second². Ce type de représentations au sein des SIAE favorise ou donne plus souvent lieu à la conception du passage dans les SIAE comme temporaire et devant

¹ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle, le 22 mars 2022. Graphiste de formation, cette conseillère a passé dix-sept ans en tant que formatrice dans le secteur privé. Après un licenciement économique, elle décide de se reconverter « dans le social » en passant son diplôme de CIP.

² Louise LACOSTE, *Entre travail d'insertion et travail de la rue. Contraintes, contradictions et arbitrages dans l'accompagnement vers l'emploi des personnes sans domicile*, Thèse de sociologie, Université Paris Nanterre, 2024.

faire l'objet, dès le début du parcours de la personne dans la structure, d'une mise en mouvement et de changements positifs pour la personne. Un responsable d'un ensemble de la métropole lyonnaise explique précisément que « *une SIAE c'est pas de l'occupationnel, c'est du boulot, si les personnes bossent pas [...] c'est pas intéressant parce que le principe c'est de les confronter à une réalité* »¹. Il conçoit le travail au sein du chantier d'insertion dont il est responsable comme une mise à l'épreuve des personnes en quelque sorte, dont les allers-retours avec les accompagnant·es permettent de réaliser ces évolutions positives pour les salarié·es. En se conformant aux réalités supposées du monde du travail, les salarié·es en insertion sont donc jugé·es plus ou moins aptes à l'intégrer, c'est une manière de tester en pratique leur employabilité : « *le retour au monde du travail est toujours hyper intéressant pour travailler l'accompagnement* »². Ce même responsable compare justement les bénéfices de ce type d'accompagnement à ceux du suivi d'allocataires du RSA, dans lesquels les personnes ne sont pas « *en dynamique selon lui* »³.

Dans les structures de l'IAE les plus importantes en termes de taille, celles qui font donc des contrats plus courts de neuf ou dix mois, choisissant ainsi de faire reposer une mise en mouvement sur leurs salarié·es, la pression de l'accompagnement incombe fortement aux CIP. En effet, contrairement aux chargé·es d'accompagnement qui seraient salarié·es ou permanent·es d'associations accompagnant des allocataires du RSA, la signature des contrats de travail est un véritable poids dans l'accompagnement, tout comme la durée des suivis. Un responsable d'un des deux chantiers d'insertion lyonnais dans lesquels la durée des contrats n'excède pas les douze mois, explique justement que le binôme d'encadrant·e technique et de CIP font des points réguliers lors de la première période d'essai de quatre à six semaines. Des grilles d'évaluation permettent au binôme de valider la conformation du ou de la salarié·e aux aspects concrets de la vie en entreprise : « *est-ce que tu te lèves le matin ?* », « *est-ce que tu connais les consignes de travail ?* » ou encore « *quels problèmes tu as ?* ». Le même type d'évaluation est mené ensuite à 3 mois pour faire un second point avant d'intégrer « *pleinement* » le travail du chantier d'insertion. Ce « *lien de dynamisme* »⁴ est bénéfique selon les responsables de ce type d'importantes SIAE dans lesquelles la valorisation des parcours

¹ Entretien avec un responsable de deux SIAE et du pôle accompagnement d'un important GES de la métropole lyonnaise, le 27 mai 2021. Avec une formation en psychologie, ce cadre a été chargé d'accompagnement dans le secteur associatif avant de travailler dans la formation dans le secteur privé. Il a ensuite été chef de projet pour le PLIE de la ville de Lyon, puis a été directeur d'un ensemble de la banlieue lyonnaise.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Entretien avec le responsable des chantiers d'insertion d'une importante et historique association lyonnaise d'insertion des personnes sans domicile stable, le 18 mars 2021. Toutes les citations de ce paragraphe sont issues de cet entretien.

évolutifs et des sorties positives semble déterminante. Elle fait néanmoins reposer sur les chargées d'insertion un suivi plus intense que dans d'autres structures, par l'évaluation des tâches liées au travail au sein du chantier, ce que ne conçoivent pas de faire d'autres CIP associatives. Comme le résume une responsable d'un autre chantier d'insertion de la métropole lyonnaise, les CIP ont « *une casquette employeur* »¹.

Pour autant, les limites de l'accompagnement tel qu'adossé au travail et dans l'impératif des deux ans maximum, plutôt des dix à douze mois en moyenne, semblent assez connues des chargées d'accompagnement qui ne placent pas trop d'espoir quant aux sorties possibles des salariées. La question de l'âge des salariées, notamment dans le cas des ACI, semble être un facteur particulièrement complexe d'insertion des salariées. En ACI, en 2022, 21% des salariées ont plus de 50 ans, contre seulement 15% des salariées des ETTI et 25% des salariées des AI françaises. Les CIP rencontrées évoquent alors régulièrement des prolongations de contrats ou des salariées qui postulent dans leurs structures pour faire valoir des droits à la retraite plus importants. À l'image de la responsable de cet ACI, l'insertion des seniors semblent donc être pensée aussi selon le relais que pourra constituer le revenu issu de l'assistance après le revenu issu du travail :

« Après il y a la limite des dispositifs du marché d'emploi : quand on accompagne des gens de 55 ans, on ne se fait pas de l'illusion, on essaie [*rires*], et puis après on a parfois des parcours hyper compliqués. Après en globalité, je trouve quand même qu'on est riche de dispositifs, on est riches de solutions, on est riche aussi quand même de ressources, même si les personnes sortent de l'ACI, elles vont avoir du chômage, voilà, et après elles vont encore retomber au RSA, mais même au RSA, on est pauvres mais on n'est pas sans rien ! Faut quand même le souligner, mais c'est pas mal de questionnements. »²

D'autres problématiques telles que celles du logement sont aussi difficilement solutionnables par les chargées d'insertion, notamment celles et ceux qui exercent dans les associations intermédiaires ou ETTI qui réalisent de la mise à disposition de personnel. Les horaires très flexibles et variables des contrats de travail dans ce type de structures rendent complexe la possibilité de candidater à des logements, que ce soit dans le parc privé ou dans le parc social. Les CIP de ce type de structure font donc face à des contradictions du fait même du système des SIAE, notamment dans les grandes métropoles où la pression sur les logements est forte. Une CIP explique alors la tension entre l'espoir que peut susciter la conclusion d'un

¹ Entretien avec la responsable d'un chantier d'insertion appartenant à une importante association nationale de lutte contre les exclusions, le 22 mars 2021.

² Entretien avec une responsable administrative et financière de SIAE au sein d'une fondation lyonnaise de taille importante, plutôt identifiée public jeune et enfance en danger avec la gestion de nombreux foyers, le 8 juillet 2021.

contrat de travail pour les salarié·es et les heures réellement effectuées, qui ne permettent pas de prétendre à un logement dans Paris : « *comme c'est de la mission, beaucoup n'ont pas beaucoup d'heures, donc un logement à Paris, quand on gagne 600 euros sur des missions, c'est pas énorme* »¹.

Parmi les limites de l'accompagnement en IAE, on peut citer aussi la difficulté inhérente au travail d'un projet professionnel après la structure qui serait différent des activités proposées au sein de celles-ci. C'est le cas notamment des SIAE dans lesquelles sont développées des activités qui se font plus rares économiquement dans le secteur de l'emploi plus traditionnel. Si dans le secteur du nettoyage, les perspectives d'emploi semblent précaires mais existantes, d'autres secteurs tels que la couture offrent nettement moins de possibilités de sorties vers l'emploi durable après la SIAE. Alors qu'un des chantiers d'insertion lyonnais rencontré possède un atelier couture, la CIP évoque la difficulté d'une situation d'activité dont elle sait à quel point les perspectives d'insertion post IAE peuvent être réduites, surtout si on la croise avec le genre de celles qui exercent ce type de tâches. L'accompagnement semble autant consister dans ce genre de cas à l'accompagnement dans le travail que dans le deuil d'une future carrière ou expérience professionnelle dans la couture :

« Après, moi, je trouve que, notamment à la couture, on recrute des personnes qui ont des compétences en couture, donc qui ont envie de bosser là-dedans. Et il n'y a pas d'emploi sur Lyon. Enfin, il y a un petit peu d'embauche en couture industrielle, en périphérie, mais on a des salariés qui sont très peu mobiles, des dames qui ont des enfants, c'est beaucoup des dames qui n'ont pas le permis de conduire. Celles qui ont le permis n'ont pas de voiture. Donc pour aller travailler à Brignais, à Mâcon, Bourg-en-Bresse, parce que ça arrive qu'on reçoive des offres, elles sont pas mobiles et... Donc on essaye de travailler d'autres projets. C'est pas toujours évident, de leur faire comprendre. Mais voilà. Soit il va falloir s'éloigner un petit peu de Lyon, soit il faudra changer de projet. [...] Est-ce que du coup, c'est un peu incohérent quant au marché de l'emploi, de prendre des gens qui bossent en couture et derrière on n'arrive pas à leur trouver du travail dans ce qu'ils ont envie de faire ? »²

L'accompagnement au sein des SIAE est donc pris dans une ambivalence quant à l'activité principale de la structure : si des salarié·es pourraient attendre logiquement de gagner en compétences et en expérience de sorte à s'insérer dans le marché du travail dans le même

¹ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle d'une AI parisienne, le 3 novembre 2022. Titulaire d'un master en intervention, cette CIP a souhaité aider les jeunes à la suite des émeutes de 2005 et est entrée dans l'association à ce moment-là car l'association, créée en 1996, était spécialisée sur l'emploi des jeunes. Elle explique préférer le public plus âgé aujourd'hui.

² Entretien avec une CIP d'un ACI de 28 salarié·es, portant un atelier couture et un atelier bois, le 29 mars 2021. Après un cursus dans une grande école d'ingénieure, cette salariée qui explique venir d'un milieu militant a réalisé un service civique dans une importante association de la métropole de Lyon. Elle s'est tournée vers les métiers du social à l'issue d'un stage dans un CHRS.

type d'activité, les CIP doivent pouvoir réguler leurs projets professionnels. En effet, dans les cas où ils et elles sauraient que les débouchés dans le secteur d'activité en question n'est pas porteur au regard de la situation de la personne, il leur appartient aussi de pouvoir les accompagner à faire le deuil d'une activité qu'ils et elles sont pourtant en train de réaliser quotidiennement. L'ambivalence des missions des CIP est donc bien liée aux missions mêmes de l'IAE et au « support » qu'est censé constituer le travail pour insérer professionnellement les salarié·es. En cela, les difficultés des CIP sont donc assez nettes et se cantonnent donc parfois à un suivi des démarches administratives et autres demandes concernant l'accès aux droits des salarié·es. Dans ce paysage de l'IAE, quelques structures semblent faire office d'exception, tant elles tentent de mettre en place des dispositifs et actions pour lutter à leurs échelles contre les dérives du système de l'IAE (cf encadré n°8, *infra*).

Encadré n°8 – Emmaüs Défi, l'exception en termes d'accompagnement qui confirme la règle ?

Un ACI rencontré sur le territoire parisien semble faire figure d'exception dans le paysage des SIAE. Que ce soit dans le discours des permanent·es ou dans les dispositifs mis en place, le chantier d'insertion porté par Emmaüs Défi à Paris semble s'inscrire en faux des différentes limites précédemment évoquées. Dans cet important chantier parisien de 150 salarié·es en insertion, les permanent·es semblent convaincu·es du fait que « *c'est de la remobilisation, donc, ça veut dire qu'on n'attend pas d'eux d'être opérationnels et productifs* »¹. Contrairement à certaines SIAE précitées, les impératifs économiques liés à la rationalisation des structures ne semblent pas peser outre mesure sur l'activité des salarié·es en insertion. Ce constat est explicable en partie par le modèle économique du groupe Emmaüs, dont la stabilité financière et les dons privés permettent d'assurer globalement les enjeux financiers de chantiers d'insertion tels que celui-ci même lorsqu'ils ne seraient pas stables économiquement. C'est ensuite par les moyens humains à disposition de ce chantier d'insertion qu'il se démarque, mettent donc un œuvre un accompagnement des salarié·es plus poussé. En effet, Emmaüs Défi a initié le programme « Convergence », un dispositif d'appui aux SIAE précisément pour permettre des partenariats et soutiens humains plus importants dans les parcours des salarié·es en insertion. Cela représente une équipe d'une dizaine de chargé·es de partenariats au sein de la structure, qui permettent de créer des partenariats privilégiés avec d'autres professionnel·les,

¹ Entretien avec la responsable du pôle accompagnement du chantier d'insertion d'Emmaüs Défi, le 23 mars 2022. Après vingt ans dans le domaine de la comptabilité et un licenciement économique, cette responsable se reconvertisse professionnellement dans le social en passant son diplôme de CIP pour chercher du sens dans son métier.

notamment dans la santé et le logement, de sorte à favoriser une prise en compte des difficultés des publics les plus en rupture qui sont accueillis au sein du chantier : « quand on a un public comme ça qui est quand même en grande difficulté pour réinsérer la société, le système classique, ça demande de la sensibilisation auprès des professionnels, mais pas simplement des professionnels de l'emploi »¹. Enfin, Emmaüs Défi a initié dès 2009 la création du DPH (dispositif premières heures) pour permettre aux personnes à la rue d'intégrer des structures leur permettant de travailler quelques heures par semaine, et ce, de manière progressive. Développé avec la Ville de Paris, le DPH est considéré comme une étape de remobilisation des personnes à la rue qui ne pourraient pas entrer dans l'IAE. Pour toutes ces raisons, on comprend que certaines SIAE adossées à d'importants groupes mêlant philanthropie et aide sociale portent une volonté politique d'atténuation des effets négatifs de la montée en charge de l'IAE.

Au-delà de cet exemple qui semble plutôt faire office d'exception dans l'accompagnement dispensé au sein des SIAE, retenons que, autant de par la durée moyenne des parcours en IAE que des difficultés d'insertion professionnelle propres à certains secteurs d'activités, la mission d'accompagnement des structures est, de fait, ambivalente. Métiers faiblement reconnus², incarnés souvent par des contrats à durée déterminée, les conseiller·ères en insertion professionnelle doivent jouer et composer avec la durée supposée des deux ans, voire moins, que les salarié·es vont passer dans les structures. L'impératif d'une « dynamisation » des parcours des salarié·es, de sorte à éviter leur installation dans les structures, semble parfois plus prégnant que l'accompagnement consistant à un suivi et un travail autour des « freins périphériques à l'emploi »³ que les salarié·es pourraient rencontrer (difficultés de logement, accès à la santé, accès aux droits, *etc.*). Ce constat rejoint ainsi l'idée que ces freins relèvent davantage de « critères de jugement [...] instrumentalisés »⁴. La responsabilité de l'accompagnement pèse ainsi fortement sur les CIP qui sont parfois démunis quant aux sorties potentielles des structures selon les secteurs d'activités.

¹ *Ibid.*

² Virginia MELLADO et Arnaud TRENTA, « Le travail d'encadrement et d'accompagnement dans les ateliers et chantiers d'insertion soumis à la marchandisation », *op. cit.*

³ Jean-Marie PILLON, « Stéréotypes idéaux : L'instrumentalisation des « freins périphériques » à Pôle emploi », 2018, p. 31 pages, p. 165-195, p. 166.

⁴ *Ibid.*

Conclusion de la section 2

Cette section a permis de mettre en valeur les dérives du système de l'IAE. Celles-ci se situent à deux niveaux. D'abord, en termes de concurrence entre les structures, ces dernières sont poussées à agir sur le marché comme des entreprises marchandes, quitte à parfois masquer leur appartenance à l'IAE pour vendre leurs services et biens. Elles reproduisent ainsi des logiques de sélection entre les futur·es salarié·es au moment de leur embauche, ce qui est censé permettre, selon ces structures, de garantir une productivité sur des marchés de biens et services concurrentiels. C'est ensuite au cœur même des activités des structures qu'elles reconduisent inconsciemment des ambivalences pour les salarié·es en insertion. D'un côté, le préjugé qui voudrait que les conditions de travail de l'IAE soient protectrices et bienveillantes ne se vérifie pas, ou peu, tant il s'agit pour les structures de montrer à quel point elles sont professionnalisées. Les discriminations du marché de l'emploi classique en termes de genre et de typologie des tâches sont rejouées dans l'IAE, qui s'inscrit dans des « pratiques sélectives »¹. De l'autre côté, alors que l'accompagnement est censé être adossé au travail, l'ambivalence d'un suivi qui ne peut qu'être de courte durée pour des salarié·es dont le passage dans les structures est d'en moyenne de moins d'un an aboutit à un accompagnement au rabais par les CIP. Ceux et celles-ci se contentent alors de suivre les démarches administratives des salarié·es, tout en sachant que le travail d'un projet professionnel ne peut être pensé qu'à court terme, en lien avec des objectifs en termes de sorties positives ou « dynamiques »² imposés par les services de l'État.

En somme, si quelques exceptions existent dans l'IAE, la grande partie des structures existantes favorise donc l'émergence d'un secteur contribuant à la mise en attente, à la conformation des salarié·es à un marché de l'emploi dont ils et elles doivent accepter les limites et les conditions. En mettant au travail les personnes salarié·es « en insertion », l'IAE endosse une logique « workfariste »³ et se constitue en un marché du « quasi-emploi »⁴ qui maintient les allocataires des aides sociales dans la quête d'un « vrai emploi »⁵ à temps plein et en contrat à durée indéterminée qui devient de plus en plus inatteignable. C'est en cela que cette section a

¹ Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, op. cit.

² Le terme de sorties dynamiques regroupe les sorties positives (une entrée en formation ou un contrat dans une SIAE), les sorties vers des emplois de transition (CDD ou mission d'intérim de moins de six mois, contrat aidé) et aussi les sorties durables vers l'emploi (CDD ou CDI de plus de six mois, titularisation dans la fonction publique, création d'entreprise).

³ Maud SIMONET, « Le *workfare* ou la mise au travail gratuit des allocataires de l'aide sociale », *Regards croisés sur l'économie*, vol.2, n°27, 2021, p.184-193.

⁴ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, op. cit.

⁵ *Ibid.*

montré en quoi l'IAE, à défaut de constituer lui aussi une utopie de l'économie sociale et solidaire permettant d'allier travail et accompagnement, jouait des formes de mise au travail et de précarisation des publics allocataires des aides sociales. Il convient de comprendre maintenant comment l'IAE est mobilisée par les services sociaux départementaux gestionnaires des allocataires du RSA et ce que cela révèle de la « tension entre emploi et assistance »¹.

Section 3 : IAE et RSA, la norme entrepreneuriale au cœur du gouvernement des conduites

Si l'IAE fait donc preuve d'un investissement symbolique important, et financier dans une moindre mesure, qu'en est-il du lien avec le RSA et les professionnel·les de l'action sociale ? En effet, les salarié·es en insertion, qui doivent remplir des critères bien précis, sont forcément identifié·es par des professionnel·les, qu'il s'agisse des travailleur·euses sociaux·ales départementaux·ales ou de conseiller·ères Pôle emploi². Dans le cas spécifique des allocataires du RSA, l'IAE peut être une étape dans les parcours. Il s'agira donc de se demander dans quelles mesures les travailleur·euses sociaux·ales se saisissent de ce dispositif et quels effets cela produit sur l'émergence de profils types de salarié·es dans l'IAE.

Le croisement entre la question de l'accompagnement des allocataires du RSA et celle de l'IAE paraît tantôt absent de la littérature, tantôt naturalisé par l'idée, semblant acquise, que les allocataires du RSA entrent de fait dans les contingents de salarié·es recruté·es dans l'IAE. Pour autant, le fait d'analyser le dispositif de l'IAE au sein des services sociaux paraît pertinent pour montrer qu'il ne va justement pas de soi dans les pratiques des travailleur·euses sociaux·ales, qui cloisonnent les dispositifs mobilisés pour les personnes accompagnées selon leur distance à l'emploi, rejoignant ainsi le « jugement d'employabilité »³ décrit par Linda Lavitry au sujet des conseiller·ères du service public de l'emploi. Les réformes récentes de

¹ *Ibid.*

² Je l'explique ensuite, mais dans une autre mesure, les salarié·es de l'IAE peuvent venir aussi eux et elles-mêmes se présenter auprès des SIAE pour y être recruté·es directement (notamment dans le cas où ils et elles ne seraient pas identifié·es par un service public ou s'ils et elles sont arrivé·es sur le territoire très récemment).

³ Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 53-65.

l'IAE viennent aussi accentuer ces logiques entrepreneuriales au cœur du recrutement¹. Elles aboutissent à rendre le repérage des personnes par les SIAE primordial, en tant que « moment problématique »² d'appréciation et de mise à l'épreuve du ou de la candidat·e selon les normes de l'entreprise marchande. Cette section se fonde sur les entretiens menés auprès des SIAE à Lyon (n=17) et à Paris (n=5) ainsi que sur certain·es des professionnel·les rencontré·es dans les services sociaux municipaux et métropolitains.

Lors de l'enquête de terrain, une évolution majeure de l'IAE faisant suite au Pacte ambition IAE de 2019 a été mise en place concernant le repérage et la prescription des personnes pouvant intégrer les structures. Qualifiée de réforme par les acteurs du secteur, le Pacte prévoyait la suppression de l'agrément obligatoire par Pôle emploi pour toute personne désireuse d'intégrer une structure, afin de fluidifier les entrées dans l'IAE et de ne plus dépendre de la validation du service public de l'emploi. Cela conduit à un élargissement net des organismes prescripteurs de l'IAE, dont les SIAE elles-mêmes font désormais partie. L'autre originalité était contenue dans la possibilité pour les candidat·es à l'IAE eux et elles-mêmes de postuler aux différentes offres d'emploi des structures. Cette section aborde donc les origines des salarié·es de l'IAE. Dans le langage indigène, les « prescripteurs », c'est-à-dire les professionnel·les habilité·es à orienter les personnes qui rempliraient les critères de l'IAE vers les structures employeuses, sont de différents ordres : service public de l'emploi³, services départementaux en charge des allocataires du RSA et leurs délégataires, CCAS ou CIAS, PLIE, centres d'hébergements⁴, etc. Concernant particulièrement les allocataires du RSA, pourtant, le lien entre les SIAE et les services sociaux départementaux n'a pas semblé ténu, voire quasiment absent à certains endroits (3.1). Les opérations de classification des professionnel·les aboutissent en effet à faire émerger des profils type de personnes pouvant potentiellement intégrer les SIAE. En cela, les SIAE contribuent à un gouvernement des conduites sociales des exclu·es qui semble propre à une régulation marchande⁵ (3.2).

¹ Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, op. cit.

² Sandra PHILIPPE, « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n° 2, p. 315-334.

³ France Travail, Cap Emploi, missions locales.

⁴ CHRS, CHU, HUDA, CPH.

⁵ Sophie DUBUISSON-QUELLIER, « Introduction / Le gouvernement des conduites comme modalité d'intervention de l'état sur les marchés », in *Gouverner les conduites*, Presses de Sciences Po, 2016, p. 15-48.

3.1 L'IAE, un impensé dans les services sociaux

L'allocation du RSA implique une logique de parcours dans laquelle les référent·es doivent faire advenir des étapes, censées permettre la sortie de l'allocation. L'embauche d'un allocataire dans une SIAE constitue par exemple une étape. Pourtant, un des points les plus frappants de l'enquête de terrain a été de constater l'absence de l'IAE auprès des professionnel·les de l'insertion, qu'ils et elles soient départementaux·ales, associatif·ves ou communaux·ales dans une moindre mesure. Cet impensé peut s'expliquer par plusieurs facteurs, dont certains ont pu être abordés préalablement¹. De manière complémentaire, il s'agit ici de mettre l'accent sur les limites de l'IAE et les différentes modalités d'acceptation de ces limites par les professionnel·les de l'insertion, notamment celles et ceux qui accompagnent les allocataires du RSA.

Le recours aux SIAE dans les services sociaux départementaux, plus précisément par le groupe professionnel des travailleur·euses sociaux·ales qui constituent la majeure partie des agent·es, est très faible. L'invisibilisation de ce dispositif auprès de ce groupe n'empêche pas sa connaissance, certes assez vague, mais aboutit bien souvent à un déficit d'utilisation concrète pour les allocataires du RSA (3.1.1). Certain·es professionnel·les habilité·es à « prescrire » l'IAE semblent consciemment opposé·es au dispositif pour des raisons politiques : ils et elles évoquent notamment la précarité des contrats pour ne pas compter l'IAE dans leurs outils privilégiés, quand d'autres opèrent une sélection entre les structures les plus respectueuses des allocataires (3.1.2).

3.1.1 « *Ce dispositif, il ne va jamais être enclenché par les TS* »² : l'invisibilisation de l'IAE dans l'accompagnement social

D'après les données de la Dares, un nouveau signataire de contrat d'insertion sur trois en 2022 était un allocataire du RSA³. Ce chiffre varie assez significativement si l'on affine en fonction du type de SIAE. Il n'est pas surprenant de constater ainsi que ce sont dans les ACI que l'on retrouve le plus haut taux d'allocataires du RSA en 2022, 48%, alors que ce niveau est

¹ Voir chapitre 1, section 2.

² Entretien avec deux responsables d'un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

³ Dares, *Résultats – L'Insertion par l'activité économique en 2022*, décembre 2023.

plus de deux fois moins élevé en structures pratiquant la mise à disposition c'est-à-dire en ETTI et en AI (respectivement 19% et 23%). Au vu de la classification habituelle des structures selon le degré d'éloignement à l'emploi des personnes qu'elles embauchent, allant donc des ACI aux ETTI, le fait que ce soit les chantiers d'insertion qui embauchent le plus d'allocataires du RSA apparaît assez logique, dans la mesure où les allocataires du RSA sont considérés par les prescripteurs comme les personnes les plus éloignées de l'emploi, celles qui ne remplissent pas les conditions minimales d'embauche.

C'est au sein des services sociaux parisiens que le plus de réticences de la part des travailleur·euses sociaux·ales ont été verbalisées. Sans aller jusqu'à évoquer une résistance, les habitudes et pratiques professionnelles des agent·es des Espaces parisiens pour l'insertion (EPI) et du Service social de proximité (SSP) semblent – elles aussi – très éloignées de l'emploi¹. Deux types d'attitudes des professionnel·les sont donc perceptibles. D'une part, certain·es d'entre elles et eux associent l'IAE à l'emploi et estiment donc qu'une partie de « leur » public ne peut pas l'intégrer. D'autre part, d'autres professionnel·les estiment que les critères d'entrée et le système administratif associé à l'IAE est trop complexe. Les représentations autour de l'IAE sont donc tantôt négatives, lorsque les professionnel·les ont eu, dans leur expérience, à faire à des mauvaises expériences avec certaines SIAE, tantôt relèvent-elles d'une méconnaissance des circuits administratifs.

Pourtant, de nombreuses initiatives de la part des professionnel·les qui gravitent autour des services départementaux parisiens – mais le constat est semblable pour la Métropole de Lyon aussi – invitent régulièrement les agent·es de ces services à mieux connaître les structures ou aller en visiter. À l'image des sessions d'informations destinées à faire connaître des professionnel·les des services sociaux ayant en charge le suivi des allocataires du RSA les actions proposées par les autres partenaires, Pôle emploi et les SIAE des territoires se rapprochent régulièrement de ces services pour diffuser les offres d'emploi des structures. Cette responsable d'un EPI parisien évoque par exemple un webinaire qui s'est tenu à destination des professionnel·les des services sociaux pour qu'ils et elles se familiarisent avec l'IAE :

« Il y a eu, par exemple, aussi récemment un séminaire qui a été organisé à distance sur l'IAE. Parce qu'il y a une ouverture plus large des prescriptions vers l'IAE qui a été... enfin, qui est mise en place. Donc il y avait à la fois des référents des EPI, je sais au moins quelques représentants des SSP aussi, enfin du CASVP au moins. Peut-être plus largement, oui, des associations très certainement aussi. Donc

¹ Voir chapitre 1, section 2.

voilà, il y a un certain nombre de choses qui sont mises en place mais [...] la coordination gagnerait à être améliorée encore. »¹

Cette parole est à recontextualiser dans le moment du passage à la plateforme de l'inclusion, qui fait suite au Pacte ambition IAE et ouvre la possibilité aux candidat·es de réaliser eux et elles-mêmes leurs candidatures, ainsi que la suppression de l'agrément nécessaire de Pôle emploi pour entrer dans l'IAE. Toute réforme fait donc l'objet d'informations aux différents partenaires qui peuvent prescrire des personnes susceptibles d'entrer dans l'IAE, au premier rang desquelles se trouvent les allocataires du RSA. Mais en effet, cette professionnelle déplore un manque de coordination entre toutes ces informations et dispositifs qui viennent s'empiler dans le catalogue à disposition des travailleur·euses sociaux·ales sans qu'une réelle utilisation par ces dernier·ères ait lieu.

L'IAE est plus facilement rattaché à l'emploi au sens large par les professionnel·les qui accompagnent les allocataires du RSA. Lorsque les travailleur·euses sociaux·ales connaissent le dispositif de l'IAE et les offres d'emploi sur leurs secteurs, il devient donc un moyen de justifier du dynamisme et de la recherche d'emploi des allocataires du RSA. Une assistante sociale évoque le fait que les candidatures effectuées par les allocataires eux et elles-mêmes permettent d'inscrire dans les contrats d'engagements réciproques (CER) la réalisation d'actions attestant de la volonté de retrouver un emploi de la part des allocataires : *« Moi, par exemple, je le mets quand il y a des candidatures en cours avec l'IAE, parce qu'en fait, quand on fait ça, ça veut dire aussi quelque chose pour ceux qui valident les contrats², [...] ça reflète quand même des choses »³*. Si ce type de témoignage d'une travailleuse sociale atteste bien de la connaissance de l'IAE comme pourvoyeur d'emplois, ou *a minima* de dynamiques dans les portefeuilles qu'elle gère, pour les allocataires du RSA, la professionnelle ne fait pas mention dans le reste de l'entretien de la possibilité de suggérer elle-même l'IAE aux personnes qu'elle accompagne. En ce sens, elle n'agit pas comme une prescriptrice de candidatures, elle se contente d'attester de la mise en mouvement de l'allocataire lorsque ce·tte dernier·ère candidate à l'IAE. Des structures de l'IAE évoquent que ce type de candidatures existe surtout pour les structures de quartier dans lesquelles le recrutement se fait surtout par *« bouche à oreille »*⁴.

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021.

² Ce sont les cadres territoriaux qui valident les contrats d'engagements réciproques des allocataires du RSA.

³ Entretien avec une professionnelle de formation CESF, depuis environ 25 ans, ayant travaillé toujours « dans le RMI puis le RSA », au sein de services publics, d'abord dans le Département de Seine Saint Denis puis à la Ville de Paris, le 15 mars 2023.

⁴ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle d'une AI parisienne, le 3 novembre 2022.

La distinction opérée par les professionnel·les de l'action sociale entre les parcours d'allocataires relevant d'un suivi social et ceux pouvant relever de l'emploi apparaît ainsi comme le principal facteur d'explication de la non-mobilisation de l'IAE par ces professions. La sectorisation entre le social et l'emploi, décrite dans le premier chapitre, est principalement due aux professionnel·les et à leurs formations initiales, qui font advenir des filières¹ de prise en charge. L'emploi, auquel est rattaché l'IAE dans les représentations des travailleur·euses sociaux·ales, n'est donc bien souvent pas envisageable pour ces professionnel·les dont le travail quotidien est centré davantage sur l'accès aux droits et les démarches administratives des allocataires qu'ils et elles suivent. Au cours de l'enquête, très peu de professionnel·les rencontré·es dans les services sociaux ont évoqué les SIAE comme dispositif effectivement mobilisé par les agent·es. Cette cheffe de service social de la Métropole de Lyon répond en ces termes à la question explicitement posée des liens et partenariats avec l'IAE :

« Alors [on n'utilise] pas, nous, au niveau des sociaux. C'est plus au niveau des structures, il y a tout un travail qui a essayé d'être initié un peu au niveau de la MMIE pour essayer d'être plus fluide aussi, parce que voilà, les structures [de l'IAE] avaient quand même des exigences importantes, qui correspondaient pas toujours aux publics qui étaient accompagnés donc il fallait, les SIAE se plaignaient qu'ils avaient pas d'orientation et en même temps quand on orientait ça passait pas donc on a dû en discuter un peu, sur les exigences demandées, etc. Mais je trouve que c'est vraiment un bon tremplin, pour aller vers l'emploi, quand ça marche bien. »²

Cette réponse contribue explicitement à rejouer la distinction entre le social et l'emploi, propre aux services sociaux départementaux qui définissent les caractéristiques de « leur » public et l'accompagnement qui doit lui être adossé. Ce public, qui ne peut pas dépendre des dispositifs emploi, est ainsi relégué au rang de la filière sociale. En plus de cette sectorisation, c'est une critique indirecte à l'encontre des structures que fait cette responsable, en évoquant le fait que celles-ci seraient trop exigeantes. Si une partie des SIAE devient de plus en plus sélective à l'embauche au motif de la stabilité économique, elles demeurent dépendantes des prescripteurs pour « trouver » des candidat·es. C'est pour cela qu'un travail avait été initié par la MMIE de Lyon, afin de modifier les représentations des différentes parties prenantes à l'IAE. D'abord, cela devait permettre une plus grande ouverture de l'IAE à la diversité des profils de

¹ Au sens d'une suite de démarches, d'une voie de prise en charge de laquelle il apparaît de plus en plus compliqué de sortir, cf chapitre 3. Les filières se distinguent des « parcours », terme indigène des bureaucraties du social désignant principalement les modalités de suivi dans lesquelles sont envoyés les allocataires, visant l'objectif de l'emploi.

² Entretien avec une cheffe de service social d'une MDM de Lyon, le 27 mai 2021, la cinquantaine d'années, CESF de formation ayant passé toute sa carrière dans l'Est lyonnais, Bron, Vénissieux, Lyon 8^e, cadre depuis une dizaine d'années.

personnes jugées éloignées de l'emploi. Ensuite, cela était censé aboutir à une plus importante mobilisation de la part des travailleur·euses sociaux·ales.

Sans que l'on puisse effectivement mesurer si ce travail a porté ses fruits, on peut aisément penser que la sectorisation entre l'insertion et l'emploi propre au travail social ne favorise pas l'ouverture des professionnel·les aux différents dispositifs destinés à salarier les allocataires du RSA. Ces représentations ont été plusieurs fois confirmées en entretien, à l'image de ces deux responsables de SSP de la Ville de Paris : « *ce dispositif [l'IAE], il ne va jamais être enclenché par des travailleurs sociaux* »¹. Pourtant, si l'on décale un peu la focale vers les services départementaux qui ne sont pas directement « sociaux », tels que les EPI à Paris², on retrouve toujours ce constat d'une difficulté à entrer dans l'IAE pour les CIP et travailleur·euses sociaux·ales qui y exercent. Ces assistantes sociales parisiennes, exerçant en EPI semblent, certes, plus favorables à l'IAE dans leurs représentations, mais assument effectivement ne pas enclencher le dispositif régulièrement pour les allocataires qu'elles suivent :

« HM : Est-ce que l'IAE est quelque chose que vous faites beaucoup ?

Enquêtée 1 : Pas beaucoup, mais c'est quelque chose que je trouve bien, pour certains usagers. Et on le fait pas tant que ça, mais je trouve que c'est bien. Mais après faut arriver à le mettre en place.

Enquêtée 2 : [...] On a fait venir des professionnels pour parler de l'IAE. C'est un dispositif dont on parle beaucoup. C'est un dispositif où aujourd'hui, il y a une multitude de profils. Et à un moment donné, c'est compliqué de s'y retrouver. Mais c'est vrai que l'IAE et le PLIE, on pense qu'on a plus de personnes qui pourraient vraisemblablement bénéficier de ces dispositifs. Maintenant, il faut voir comment on peut faire correspondre. D'abord, avoir la connaissance de tous ces outils, les maîtriser. Après, faire correspondre au profil de la personne. Ça demande un temps important. C'est aussi de voir la mobilisation de la personne. Il y a plusieurs facteurs qui rentrent en compte. Il y a eu plusieurs fois, depuis que je suis arrivée, des forums sur les IAE. J'y suis aussi moins allée. Parce qu'on ressort de là, mais on a la tête, pffff [*mime avec ses deux mains un mal de crâne*]. Il y a tellement de dispositifs. On ne peut pas tout connaître. Ça demande de se poser, de regarder si ça correspond. Quand on est pris dans le quotidien, ils ont pas forcément le temps de faire. »³

L'enquêtée 2, qui est la responsable de l'EPI, évoque justement une évolution entre sa prise de poste trois ans auparavant et la date de l'entretien, en expliquant qu'elle a été proactive

¹ Entretien avec deux responsables d'un service social polyvalent de la Ville de Paris, toutes les deux conseillères en économie sociale et familiale de formation, ayant passé leurs CAFERUIS, le 12 mai 2022.

² Et qui constituent donc la modalité de suivi et d'accompagnement des allocataires à mi-chemin entre le suivi social des SSP et le suivi professionnel des allocataires considérés comme autonomes.

³ L'enquêtée 1 est assistante sociale depuis 2007, ayant toujours exercé en EPI. L'enquêtée 2 est aussi assistante sociale de formation, ayant passé le concours de CSE en 2011, en poste de responsable de l'EPI depuis 3 ans.

dans l'ouverture de son EPI à l'IAE. Elle dit avoir fait venir des professionnel·les de l'IAE dans son service pour expliquer en quoi les travailleur·euses sociaux·ales auraient intérêt à mobiliser les offres d'emploi proposées dans les structures à leurs allocataires. Pour autant, au-delà de cette proactivité, le discours de cette responsable, comme celui de l'assistante sociale « enquêtée 1 », est ambigu. La complexité de la mise en place de ce type de parcours pour les allocataires semble les rebuter malgré leur bienveillance à l'égard du dispositif (« *il faut arriver à le mettre en place* » ou encore « *ça demande un temps important* »). Réputé trop complexe à mettre en œuvre, avec des critères exigeants, et potentiellement des outils informatiques non maîtrisés, l'IAE n'entre pas dans les habitudes de ces professionnel·les de l'accompagnement des allocataires du RSA.

Sur les territoires étudiés, l'investissement politique dans l'IAE ne se traduit donc pas nécessairement par une mobilisation des offres d'emplois qui en sont issues par les professionnel·les qui disposent effectivement des publics allocataires du RSA. Pour autant, sur le terrain de la Métropole de Lyon, une des spécificités est contenue dans le fait, pour certaines structures, de cumuler un service d'accompagnement d'allocataires du RSA avec des SIAE. C'est ce que la figure n°18 de la section 2 décrivait au sujet d'un ensemblier de la métropole, cumulant quatre SIAE, un service d'accompagnement des allocataires du RSA, et un organisme de formation. Ce type de structures qui additionnent les modalités de prises en charge de ces publics permettent alors des passerelles, c'est-à-dire la possibilité de faire embaucher l'allocataire suivi par la structure, dans l'IAE. Pour les cadres territoriaux·ales chargés de l'orientation des publics allocataires du RSA, le fait de savoir que certaines structures peuvent assurer ce type d'embauche permet de « dynamiser » les parcours :

« Parfois on a des opérateurs qui font de la mise à disposition, donc sur un profil un petit peu plus [emploi], on va se dire on va privilégier lui parce que ce sera peut-être plus facile en interne de mobiliser [la structure] [...] Mais voilà pour moi ils [les opérateurs] sont tous généralistes sauf [nom d'une structure spécialisée sur les souffrances psychologiques] et à côté il y a ceux qui peuvent faire de la mise à disposition en interne et je me dis bon voilà au moins ça facilitera, que ce bénéficiaire du RSA soit plus rapidement, qu'on le teste sur l'emploi plus rapidement car en interne ils ont de quoi faire. »¹

Il faut sans doute relativiser les paroles de cette responsable, qui constitue en réalité plutôt une exception sur le territoire de la métropole. Cette responsable, qui évoque cette possibilité de passage entre l'accompagnement RSA et la SIAE, est bien la seule cheffe de service social sur les cinq rencontrées qui en a explicitement parlé. Les autres travailleur·euses

¹ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation, ayant passé son diplôme de conseillère socio-éducative, le 8 juillet 2021.

sociaux·ales du Grand Lyon ne semblent pas identifier précisément les structures qui permettent les passerelles internes entre leurs entités. Le cumul des financements entre accompagnement des allocataires du RSA et SIAE pour les structures lyonnaises est donc un facteur finalement marginal et/ou très localisé de mise à l'emploi pour les cadres territoriaux·ales qui réalisent l'orientation des allocataires. Cela n'enlève pas au caractère plus global de manque de connaissance et donc de mobilisation de l'IAE que l'on a constaté dans les services sociaux départementaux. De manière encore plus marginale, un autre facteur d'explication peut être à trouver dans la politisation d'une partie des agent·es départementaux·ales et des associations pour qui l'IAE constituerait autant de moyens de valoriser la pauvreté et de ne pas investir dans des moyens de long terme d'insertion des personnes précaires.

3.1.2 Une résistance politique ?

Au-delà de la difficulté pour les travailleur·euses sociaux·ales départementaux·ales de mobiliser l'IAE et l'intégrer pleinement dans la palette de leurs outils, c'est aussi l'idée même de l'embauche de court terme dans des conditions effectives de travail non idéales, que certain·es professionnel·les dénoncent, ou *a minima*, ne valident pas. Sans surprise, cela recoupe des profils de professionnel·les les plus engagé·es, voire les plus militant·es, qui politisent alors leurs actions dans une certaine mesure en rattachant leur refus de mobiliser l'IAE à des enjeux plus globaux de politiques de lutte contre la pauvreté et de politiques d'emploi. Sans que cela ne concerne une majorité de professionnel·les de l'action sociale, ni que les degrés de conscientisation politique des enjeux liés à l'IAE soient forcément forts, des indices permettent tout de même, dans le discours de certain·es professionnel·les, d'affirmer qu'ils et elles ne cautionnent pas les conditions précarisantes de l'IAE.

Un éclairage par la dimension politique du discours de ces agent·es semble donc pertinent pour montrer que même marginalement, l'espace professionnel du travail social n'est pas homogène quant à l'IAE. En dépit des origines de l'insertion par l'économique, qui sont à trouver dans des initiatives localisées de travailleur·euses sociaux·ales justement, certain·es d'entre elles et eux critiquent plus ou moins vigoureusement le système qu'est devenu l'IAE pour différentes raisons. La « catégorie à exclure »¹ que certain·es chercheur·euses dénoncent au sujet de l'IAE croise donc les avis de travailleur·euses sociaux·ales accompagnant des

¹ Bernard BALZANI, Eric CREUSAT et Renaud GARCIA-BARDIDIA, « V. L'Insertion par l'Activité Economique : une catégorie à exclure ? », *op. cit.*

allocataires du RSA. Sans être directement des agent·es des structures de l'IAE, les assistant·es sociaux·ales sont la première cible des structures qui, lorsqu'elles manquent de candidat·es, doivent prospecter auprès d'elles et eux pour recevoir des candidatures et par la même occasion, remplir potentiellement leurs objectifs imposés par les services de l'État sur les territoires en matière d'allocataires du RSA.

Au sein des Permanences sociales d'accueil (PSA) parisiennes, qui ont en charge le suivi des personnes sans domicile fixe, le travail de fond – et souvent de longue haleine – avec les personnes pour qu'ils et elles puissent accéder à leurs droits, faire une domiciliation, ou encore entreprendre les démarches pour un logement, prend ainsi le pas dans la conception des professionnel·les sur la possibilité de retour à l'emploi. La classification des personnes sans domicile fixe accueillies dans ces permanences parisiennes comme trop éloignées de l'emploi instaure une distance avec le dispositif de l'IAE, qui semble être accentuée par les représentations des professionnel·les contre un système garantissant uniquement de combler pendant quelques mois les parcours des personnes :

« Et à moyen et à long terme, pourtant, on le voit avec l'insertion par l'IAE, c'est pas rien à mettre en place. C'est des formations spécifiques. C'est très long. Ça n'amène pas forcément sur le travail, pas du tout. Ensuite, c'est grossier, mais c'est un peu de l'occupationnel. Et quand on... Il faut qu'on arrête de penser que tout le monde peut être sur l'emploi classique. Il y a des personnes qui n'en sont pas là et qui n'en seront jamais là. »¹

Si ce type de témoignages ne constitue pas la norme au sein du groupe professionnel des travailleur·euses sociaux·ales, il met quand même en avant des limites de l'IAE qui croisent celles que les chercheur·euses peuvent analyser². Ces discours, très critiques envers l'insertion par l'économie, viennent souvent contrebalancer avec ce que mettent effectivement en œuvre celles et ceux qui les tiennent au quotidien. Cette professionnelle de PSA à Paris par exemple, fait partie des agent·es observé·es lors des groupes de travail sur la thématique de l'accompagnement des couples et des familles au RSA, qui semblaient le plus défendre les situations des allocataires face aux cadres de la Dases. Sans entrer non plus dans une opposition frontale à ces cadres, cette responsable de PSA a par exemple rappelé à plusieurs reprises que, certes, le cadre du RSA contraignait les professionnel·les à la rédaction du contrat d'engagements, mais que les caractéristiques de grand dénuement des publics accueillis dans

¹ Entretien avec une cheffe de service d'une PSA parisienne, éducatrice spécialisée de formation, diplômée du CAFERUIS, le 11 mai 2022.

² Les travaux de Bernard Balzani, largement mobilisés dans ce chapitre, évoquent aussi les dérives du système de l'IAE qui constituerait bien davantage aujourd'hui une « catégorie à exclure ».

les PSA ne permettaient jamais de remplir les objectifs imposés par la Dases en matière de contractualisation. Elle propose par ailleurs à plusieurs reprises dans ce groupe de travail d'élargir les réflexions aux allocataires eux et elles-mêmes, pour se rendre compte réellement de leurs ressentis quant à l'accompagnement dispensé dans les services sociaux parisiens. Dernier indice pour attester de la position spécifique de cette professionnelle, elle se déclare en entretien « *éthiquement [...] pas à l'aise de faire des carences* »¹. Sans entrer dans les détails techniques des carences pour les allocataires du RSA parisiens, cette professionnelle déclare donc ne pas utiliser le système qui permet de notifier lorsqu'un allocataire ne remplit pas ses devoirs en tant qu'ayant droit au RSA, et se voit donc enjoint de rentrer dans le cadre². Éléments assez notoires pour une travailleuse sociale, on comprend donc aisément que son positionnement critique vis-à-vis de l'IAE prend place dans une défense plus globale des allocataires, voire des personnes en situation d'exclusion sociale, et de la nécessité selon elle d'insérer durablement, de manière pérenne, dans un « *collectif* »³ que serait la société, les allocataires du RSA.

D'autres profils de professionnel·les adoptant un avis similaire quant aux dispositifs de l'IAE voire aux différents contrats courts et dans des secteurs d'activité dégradants ont été rencontrés à Lyon notamment. Le cas de la métropole et de son organisation administrative s'appuyant fortement sur la MMIE pour développer sa politique d'insertion par l'emploi a renforcé chez certain·es professionnel·les ces dernières années l'idée que leur travail d'accompagnement des allocataires du RSA ne pouvait se consacrer uniquement à une mise à l'emploi précaire de ces personnes. Une CIP d'une association appartenant au réseau Rhône Insertion⁴ semble assez critique, autant de l'IAE que des offres proposées par la MMIE que les CIP reçoivent quotidiennement dans leurs boîtes mails :

« Mais le problème c'est qu'en fait il faut quand même que pour les gens à un moment ça aboutisse à quelque chose, voilà, donc moi des fois je me dis si déjà on a apporté un peu d'humanité dans ce truc-là c'est déjà pas mal. Mais en même temps les gens c'est pas pour ça qu'ils viennent nous voir. Ils sont contents que ça se passe comme ça, et sans se faire taper sur les doigts comme s'ils avaient douze ans, mais ils espèrent souvent trouver du travail. Le travail là aussi si vous voulez, quand on parlait de la MMIE, moi ça me questionne beaucoup, mais pas que la MMIE, c'est qu'en fait aux précaires on

¹ Entretien avec une cheffe de service d'une PSA parisienne, éducatrice spécialisée de formation, diplômée du CAFERUIS, le 11 mai 2022.

² Système des carences qui marque le début des contrôles voire des suspensions de RSA.

³ Entretien avec une cheffe de service d'une PSA parisienne, éducatrice spécialisée de formation, diplômée du CAFERUIS, le 11 mai 2022.

⁴ Voir chapitre 2, section 1.

propose du précaire. Voilà donc on propose quoi ? Des SIAE ? Ça a un début, ça a une fin, on propose du temps partiel, on propose des formations financées dans le nettoyage, à temps partiel, tous ces contrats aidés, jamais du durable. Du temps plein, du durable jamais, que du précaire, parce qu'en fait les précaires ont leur donne du précaire. »¹

Ce sont donc autant les conditions que le temps de travail proposés aux personnes précaires qui semblent offusquer cette CIP. Elle oppose ainsi en creux l'accompagnement que peuvent proposer des structures comme la sienne, qui se fait sur du temps long et en prônant « *l'humanité* », aux offres d'emploi qu'elle estime précaire au vu du temps partiel et de la durée des contrats. Elle n'utilise donc pas la plupart de ce type d'offres d'emploi, émanant notamment des SIAE, mais privilégie plutôt des ateliers et des étapes permettant d'agir en profondeur selon elle sur les obstacles réels qui empêchent le retour à l'emploi des allocataires du RSA.

Certaines structures qui ont la charge de l'accompagnement de publics au RSA sur des segments spécifiques peuvent en revanche accrocher davantage au principe de l'IAE comme première marche pour retrouver le chemin de l'emploi, mais s'avérer plus critique sur les types d'activités proposés. Un conseiller en insertion professionnelle d'une structure grand lyonnaise, spécialisée sur les personnes sans domicile stable et adhérant aussi à Rhône Insertion, évoque à ce titre les difficultés liées au fait de proposer des activités avec des conditions nécessairement précarisantes pour les personnes qui connaissent déjà de l'instabilité financière, de logement et dans leurs situations personnelles. Ce conseiller est par ailleurs, dans le reste de l'entretien, assez critique par rapport aux dispositifs proposés par exemple par la MMIE mais ne permettant pas d'insérer durablement les personnes par l'emploi :

« Nous à [nom de la structure] les SIAE sont très sollicitées parce que c'est un dispositif qui convient aux personnes pour remettre un pied dans le monde du travail. Maintenant, moi je parlerais plutôt en termes de secteur comme dans le service à la personne, ou alors des fois des heures de nettoyage, enfin les emplois dans le nettoyage. Même encore cette année une personne a dit d'accord j'accepte un contrat équivalent mi-temps, ou un peu plus ou un peu moins, sauf qu'elle travaille quelques heures le matin, quelques heures le soir, concrètement les personnes en précarité, déjà qu'elles s'inscrivent dans ce genre de contrat je trouve qu'elle est très courageuse et puis en fin de compte dans la durée elle a dit "je suis épuisée, je peux pas accepter le renouvellement". Quelles sont les conditions de travail qu'on propose aux personnes le plus en précarité ? Je pense, l'hypothèse que je fais, c'est que plus elles sont

¹ Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021. Après avoir été pendant dix ans documentaliste, cette ancienne salariée du privé puis du public a passé son diplôme de CISP après avoir été licenciée à la suite de restructurations internes. Elle exerce le métier de CISP depuis onze ans.

dans la précarité plus "oh ben elles peuvent pas refuser du travail" ou, mais moi clairement j'irais pas quoi ! »¹

L'expérience relatée par ce professionnel semble donc s'inscrire dans la réalité d'un suivi au sein de sa structure d'une personne ayant accepté un contrat dans une SIAE, mais n'ayant pu continuer entre autres, à cause des horaires proposés par la structure. La projection de ce conseiller dans les offres d'emploi proposées agit comme un facteur de refus du recours, pour les personnes qu'il accompagne, à certains types d'offres d'emplois qui seraient trop peu respectueuses des horaires de travail considérés comme décentes et dignes. Ce discours montre donc un degré différent de souscription à l'IAE, dans la mesure où il paraît possible pour certains professionnels de valider les principes de l'IAE mais de différencier les structures qui proposeraient, selon le secteur d'activité, des conditions de travail qui ne seraient pas respectueuses des personnes et de leurs souhaits professionnels.

Le chantier d'insertion porté par Emmaüs Défi à Paris, que l'on a présenté comme une exception, peut toutefois aussi être analysé en ces termes au regard de la professionnelle rencontrée. En effet, si ce chantier d'insertion semble particulièrement attentif à ne pas reproduire les travers du marché de l'emploi traditionnel, il s'inscrit de fait dans les conditions de l'IAE c'est-à-dire dans la proposition de contrats de travail relativement court puisqu'ils ne peuvent être que de deux ans, sauf pour les personnes de plus de 57 ans. Ce chantier d'insertion accueille à ce titre de nombreux·euses salarié·es âgé·es entrant dans ce cadre d'extension des contrats à plus de deux ans. La responsable de l'accompagnement du chantier d'insertion évoque pourtant, au moment de la fin de l'entretien, micro coupé, le fait qu'elle ne cautionne pas le décalage qui est créé entre le développement fort de son association (à travers le programme Convergence notamment) et la courte durée des contrats de travail dans des conditions d'accueil qui ne lui semblent pas forcément idéales. En effet, le chantier d'insertion d'Emmaüs s'attache principalement à trier, recycler et revendre des objets. Elle semble avoir conscience de la limite en termes d'apport de compétences pour les salarié·es que ce type de tâches offre, validant ainsi le constat posé par Benelli *et al.* selon lequel « la connaissance du marché de la seconde main, des matières et des filières d'écoulement n'est pas posée comme une condition nécessaire au travail de récupération, comme si la (re)mise en valeur des objets de presque rien n'exigeait aucun savoir et aucune compétence particulière »². Les salaires,

¹ Entretien avec un CISP d'une association lyonnaise de petite taille, spécialisée dans l'accompagnement de personnes sans domicile fixe, le 11 mai 2021.

² Natalie BENELLI, Delphine CORTEEL, Octave DEBARY, Bénédicte FLORIN, Stéphane Le LAY et Sophie RETIF, « Chapitre 2 - Le réemploi et les formes d'emploi », *op. cit.*

enfin, au niveau du SMIC, ne permettent pas selon elle une vie décente à Paris, surtout dans le cas des seniors embauché·es qui ont des dépenses de santé et qui, malgré leur durée dans la structure au-delà des deux ans, ne voient que très rarement leurs salaires augmenter. Cette responsable évoque pour conclure l'entretien, toujours micro coupé, le fait que ce type de chantier d'insertion participe de l'émergence d'un « *précarariat de seconde zone organisé* »¹.

Tou·tes les travailleur·euses sociaux·ales n'ont donc pas les mêmes représentations quant à l'IAE. Les agent·es travaillant dans des structures associatives, particulièrement à Lyon où les enjeux de l'IAE sont aussi fortement portés par la MMIE, semblent plus enclins à associer les SIAE à du travail précaire du fait de la qualité des emplois et du travail. Ce constat semble valable de manière marginale pour les professionnel·les des collectivités, dont seul·es une ou deux personnes dans chaque territoire enquêté a pu me faire part de sa critique à l'encontre de l'IAE. Pour autant, le fait de ne pas mentionner, dans la plupart des entretiens menés, les SIAE comme des partenaires des référent·es de parcours RSA en dit long aussi sur le maintien d'une sectorisation entre l'emploi et le social. À défaut d'être complètement popularisée chez les professionnel·les qui accompagnent les allocataires du RSA, l'IAE crée donc des représentations négatives chez une partie des prescripteurs pour qui la reproduction des discriminations et conditions négatives du marché du travail est un obstacle politique à l'utilisation de ces dispositifs. En ce sens, les référent·es de parcours RSA ont donc la possibilité de lutter, conformément à leur conception politique de la lutte contre la précarité et l'action publique en matière d'insertion, à leurs échelles contre ces offres d'emploi que les personnes ne peuvent occuper que pendant deux ans au maximum.

3.2 La normalisation des profils de salarié·es dans l'IAE

La réforme de l'IAE qui est intervenue en 2020 a donc conduit à deux éléments nouveaux : la possibilité pour les candidat·es à l'IAE de postuler eux et elles-mêmes aux offres d'emploi proposées par les structures, et la suppression de l'agrément obligatoire de Pôle

¹ Entretien avec la responsable du pôle accompagnement du chantier d'insertion d'Emmaüs Défi, le 23 mars 2022. Après vingt ans dans le domaine de la comptabilité et un licenciement économique, cette responsable se reconvertisse professionnellement dans le social en passant son diplôme de CIP pour chercher du sens dans son métier.

emploi. Cette réforme a contribué fortement à modifier les pratiques de recrutement des SIAE, permettant à la fois qu'elles trouvent plus facilement des candidat·es, n'étant plus dépendantes de la validation du service public de l'emploi, et permettant ainsi d'obtenir les pass'IAE en 48 heures.

Avec un élargissement des organismes habilités à valider les critères permettant d'entrer dans les SIAE, le service public de l'emploi a perdu en quelque sorte son monopole dans le filtrage des candidatures. Cette extension a donc favorisé mécaniquement l'augmentation du nombre de candidatures par structure, qui ont dû, en retour, mettre en œuvre des stratégies pour gérer l'afflux nouveau de candidat·es. Cette réforme a enjoint ces dernier·ères à se mettre en valeur dans leurs candidatures à l'IAE, comme s'ils et elles candidaient sur le marché classique de l'emploi (3.2.1). L'effet majeur de ces changements de fonds ont été de renforcer non seulement les logiques de sélection dans ce type de structures destinées aux personnes jugées éloignées de l'emploi, mais surtout de déterminer – voire évaluer¹ – les profils de personnes employables ou non selon des normes entrepreneuriales et des comportements attendus de ces sans-emploi (3.2.2).

3.2.1 Auto-prescription et candidatures spontanées : la valorisation de soi dans l'IAE

Serge Ebersold évoque « des pratiques entrepreneuriales naturalisées »² pour désigner le fait que, même au sein des dispositifs d'insertion, la distance entre l'employable et l'inemployable est appréciée uniquement selon les normes des milieux économiques, c'est-à-dire à la valeur accordée aux stratégies de recrutement du secteur marchand. Les personnes qui seraient jugées éloignées de l'emploi doivent donc se conformer à ces standards entrepreneuriaux, y compris dans leurs recherches d'emplois, et ce, quand bien même ils et elles pourraient vouloir souhaiter un accompagnement dans leurs prospections. Cet accompagnement peut justement être délivré par les SIAE, surtout dans les cas où elles sont envisagées comme des tremplins vers l'emploi, une manière de tester les candidat·es et leur soumission aux normes de l'entreprise. Mais encore faut-il pouvoir intégrer l'IAE, qui, elle

¹ Lynda LAVITRY, « Chapitre V. Évaluer la « distance à l'emploi » », in *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation.*, Paris, Presses Universitaires de France, Partage du savoir, 2015, p. 113-139.

² Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, op. cit.

aussi, contribue à reproduire ces normes naturalisées d'accès à l'entreprise pour accueillir les candidat-es.

L'accès plus large à l'IAE par l'extension de la liste des prescripteurs et la suppression de l'agrément de Pôle emploi s'inscrit pertinemment dans cette veine d'une reconstitution des normes d'accès à l'emploi salarié classique dans l'insertion par l'économie. Il faut sans doute rappeler dans un premier temps que ce point technique de la réforme de l'IAE est issu d'une demande des structures elles-mêmes¹. C'est une précision importante car elle signifie bien que l'État n'a pas volontairement retiré de lui-même à Pôle emploi son monopole en termes de délivrance de l'agrément et de filtrage des candidatures dans l'IAE. C'est bien parce que les structures et leurs têtes de réseaux l'ont demandé que l'évolution a été permise. Pour autant, l'aubaine qu'a constitué cette suppression de l'agrément délivré par Pôle emploi n'est pas négligeable puisqu'elle fait dorénavant reposer sur les prescripteurs le fait de valider les critères d'entrée dans l'IAE. Cette charge de travail s'est donc reportée notamment sur les structures elles-mêmes, qui ont alors mis un certain temps à appréhender leurs nouveaux rôles quant à la validation de ces critères et la délivrance du fameux Pass'IAE. Le délégué régional de Coorace d'Île-de-France explique ainsi en ces termes l'évolution pour les structures :

« Nous, on est assez favorables à ce que les structures aient la liberté de recevoir eux-mêmes les candidats sans qu'ils aient à passer par un organisme tiers. C'est ce que permet l'auto-prescription. Cependant, il y a des critères d'auto-prescription qui sont assez stricts. Et donc, de contrôler ces critères-là, ça demande un temps assez important en structure. Et ce temps n'est pas du tout valorisé par l'État, dans l'aide aux postes, etc. [...] Et donc, l'État vient nous voir en nous disant qu'il va falloir qu'on forme mieux les structures pour qu'elles comprennent comment faire l'auto-prescription, qu'elles comprennent qu'il faut bien avoir des justificatifs. Et nous, de notre point de vue, les structures, elles savent déjà ça. C'est juste qu'elles n'ont pas les moyens de respecter ce règlement-là [*les critères*]. »²

Sans grande surprise, le travail auparavant effectué par Pôle emploi quant à la validation des conditions d'entrée dans l'IAE n'est pas supprimé mais bien déplacé de l'opérateur public vers les prescripteurs, au premier rang desquels se trouvent les structures elles-mêmes. En effet, une majorité de candidat-es semble être recrutée directement par les SIAE, par le bouche-à-oreille à l'échelle d'une commune ou d'un quartier, et ce sont donc les structures qui doivent délivrer le pass'IAE en vérifiant les critères d'entrée. Si ce n'est pas oralement que les candidat-es entendent parler des structures, cela peut être aussi par le biais des structures qui

¹ Structures qui souhaitent ne plus être dépendantes du service public de l'emploi pour valider l'entrée d'une personne dans l'IAE. Cela leur permet d'embaucher plus vite les candidat-es et pallier ainsi les manques de recrutements auxquels elles pouvaient faire face.

² Entretien avec le secrétaire régional de Coorace IDF, le 3 novembre 2022.

cumulent des services d'accompagnement au RSA ou des centres d'hébergement, avec des SIAE qui permettent le passage d'une entité à l'autre. Dans les deux cas, cela correspond à ce que le secrétaire de Coorace appelle de l'auto-prescription. Pratique tantôt décriée tantôt soutenue par les acteurs de l'IAE, elle est soumise à un contrôle *a posteriori* par les directions régionales du travail et de l'emploi sur les territoires. Cela engendre donc deux niveaux de vérifications supplémentaires contrairement à l'agrément de Pôle emploi : un niveau par la structure elle-même et un niveau par les DDETS après l'embauche.

Les avis semblent globalement partagés entre les professionnel·les des SIAE quant à l'intérêt qu'a constitué cette extension des prescripteurs. Les structures qui avaient le plus de mal à recruter des candidat·es ont vu le nombre de postulant·es augmenter quantitativement. Avec l'ambition de créer 100 000 postes en IAE supplémentaire à l'horizon 2022, il fallait pouvoir non seulement créer les postes dans les structures en les subventionnant mais aussi permettre de trouver des candidat·es à l'insertion. En revanche, les structures qui n'éprouvaient pas de difficultés à recruter, ont pu déplorer la charge de travail supplémentaire que cet élargissement leur a causé. Le responsable de cet ensemblier de la métropole de Lyon, décrit dans la figure n°18 de ce chapitre, regrette par exemple l'important afflux de candidatures qui a été provoqué par la réforme :

« Nous c'est un peu différent parce qu'on n'a pas de mal à trouver du public. Pour les collègues qui avaient du mal à trouver du public, elles en trouvent beaucoup plus facilement. Par contre il y a plus de prescriptions, c'est-à-dire qu'on positionne à la va-comme-je-te-pousse. [...] Il y en a beaucoup mais vous voulez du job, tiens j'appuie sur le bouton et j'ai envoyé votre candidature, même si ça correspond pas. D'où la nécessité de bien avoir des informations collectives, pour voir si les personnes savent bien pourquoi elles sont ici et quelle était la nature du boulot. Donc ça a fluidifié l'arrivée des candidatures mais on a beaucoup moins de candidatures qui sont qualifiées, quand je dis qualifiées c'est-à-dire qu'il y a beaucoup moins de qualités qui sont décrites, ça veut pas dire que les personnes sont pas qualifiées. »¹

Ce responsable semble déplorer le manque de ciblage des candidatures qui arrivent dans sa structure depuis cette extension des prescriptions. L'expression familière qu'il utilise pour qualifier cet afflux nouveau permet de spécifier d'autant plus l'absence de détails des candidatures envoyées par les personnes elles-mêmes ou par les partenaires : « à la va-comme-je-te-pousse » désigne quelque chose qui est fait « avec négligence, sans soin »² ou encore « au

¹ Entretien avec un responsable de deux SIAE et du pôle accompagnement d'un important GES de la métropole lyonnaise, le 27 mai 2021.

² Source : dictionnaire Larousse. URL : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A0_la_va-comme-je-te-pousse/80883 [consulté le 10 décembre 2024].

gré des circonstances »¹. En creux, ce professionnel regrette donc non seulement le travail supplémentaire de tri des nouvelles et multiples candidatures qui arrivent, mais aussi le niveau de détails qu'elles revêtent pour pouvoir apprécier au plus près des besoins de la structure le profil de la personne. Ces manières de trier les candidatures selon les détails présents dans les dossiers et leur degré de précision implique donc pour les candidat·es à l'IAE de maîtriser non seulement les outils classiques tels que les CV et les lettres de motivation, mais aussi la mise en valeur de leurs potentiels atouts pour la structure.

C'est ce que confirme cette directrice d'entreprise d'insertion de la métropole de Lyon en 2021, un an à peine après la mise en œuvre de la réforme. Ce qu'elle qualifie de « *révolution* »² la questionne notamment à propos de la surcharge de travail mais aussi en termes de suivi des personnes dans leurs parcours. Les candidatures spontanées de la part des personnes semblaient prises en charge par les SIAE avant, dans le cadre notamment de rendez-vous physiques avec les candidat·es qui venaient spécialement déposer leurs candidatures dans les structures. La directrice décrit en effet un potentiel risque de renversement de la logique de recrutement avec ces candidatures spontanées et multiples sur la plateforme. Selon ses dires, ce ne serait plus les structures qui choisissent le candidat·es venu·es vers elles mais les candidat·es qui agiraient comme sur un marché grâce à cette plateforme en proposant leur force de travail aux structures qu'ils et elles identifieraient :

« Maintenant donc ils [les candidats] nous arrivent *via* la plateforme donc ce qui veut dire que ce sont nos partenaires habituels : Pôle emploi, les missions locales, [...] et après les partenaires IER³, référents RSA. [...] Comme c'est ouvert ils candidatent à quinze structures et ça part d'un bon sentiment, ils sont à la recherche d'emploi, et comme ils veulent juste entre guillemets, un travail, ils sont pas à la recherche d'un poste en particulier, ils veulent travailler voilà, ils se positionnent partout. Et du coup au début c'était assez cacophonique. Bon là je pense que c'est rentré dans l'ordre mais je pense que oui les candidatures spontanées ça va nous générer un peu plus de travail. Ils avaient pas forcément accès à une plateforme comme ça, ils cherchaient, ils venaient nous voir avec un CV et nous là on pouvait discuter un peu avec eux et les orienter avec Pôle emploi qui pouvait ou non les positionner. Là c'est un peu différent, c'est une autre façon de travailler mais ça commence à rentrer dans l'ordre. »⁴

¹ Source : Wiktionnaire. URL : https://fr.wiktionary.org/wiki/%C3%A0_la_va-comme-je-te-pousse [consulté le 10 décembre 2024].

² Entretien avec la directrice de l'entreprise d'insertion, le 1er avril 2021. Psychologue du travail de formation, la directrice est entrée dans la structure en 2003 en tant que conseillère en insertion. Elle a suivi un master en management et administration d'entreprise pour pouvoir prendre ensuite la direction de l'EI.

³ Itinéraire emploi renforcé, le parcours d'accès à l'emploi qui a remplacé le dispositif du PLIE sur la métropole de Lyon.

⁴ Entretien avec la directrice de l'entreprise d'insertion, le 1er avril 2021. Psychologue du travail de formation, la directrice est entrée dans la structure en 2003 en tant que conseillère en insertion. Elle a suivi un master en management et administration d'entreprise pour pouvoir prendre ensuite la direction de l'EI.

En réalité, les structures de l'insertion réalisent toujours un recrutement sur la base d'une sélection des dossiers reçus, mais ce que cette directrice met en avant c'est la quantité plus importante de candidatures qui va être reçue par le biais de la plateforme et qui peuvent donc aboutir à un plus grand tri de la part des professionnel·les. Car en effet, si le nombre de candidat·es potentiel·les augmente, les SIAE se voient dans l'obligation, à moyens constants, de filtrer ces dossiers sur des critères leur permettant d'être plus efficaces. Cette directrice raconte d'ailleurs dans l'entretien que des candidatures pouvaient arriver par les partenaires avec uniquement des noms et des numéros de téléphone, ce qu'elle n'estime pas gérable. Dans cet afflux de candidatures, les personnes qui souhaitent intégrer les structures doivent donc bien redoubler de vigilance pour se démarquer, correspondre aux attentes du potentiel employeur, valoriser des expériences ou encore des compétences malgré leur éloignement à l'emploi. Dans ce contexte, on comprend bien que les SIAE sont amenées à opérer davantage de sélection des profils les plus employables directement, surtout pour celles qui sont soumises à un important impératif d'équilibre économique¹.

Une dernière limite évoquée par une responsable d'une structure d'intérim d'insertion parisienne en 2022, soit quelques mois après la mise en place de la plateforme de l'inclusion, est la possibilité pour les salarié·es en insertion de changer eux et elles-mêmes d'employeur pendant les deux ans. En effet, alors qu'avant la réforme l'agrément Pôle emploi était attaché à une structure, il est dorénavant attaché à une personne, qui a donc le droit, d'elle-même, pendant deux ans², d'évoluer dans l'IAE. Sous réserve de multiples conditions de connaissance de l'écosystème local et des démarches administratives pour en changer, cette possibilité rentre donc bien dans l'idée véhiculée par le pacte ambition IAE de 2019 selon laquelle les emplois d'insertion doivent servir de tremplin, d'apprentissage du marché de l'emploi traditionnel. Ainsi, plus que d'être positionné par un·e référent·e dans une structure qu'il ou elle connaît par ailleurs pour deux ans, les candidat·es à l'insertion sont invité·es à envisager leurs parcours professionnels comme un moyen de développer leurs compétences et expériences selon les normes en vigueur sur le marché traditionnel. C'est ce qu'explique cette responsable parisienne d'une structure salariant des personnes jugées peu éloignées de l'emploi puisqu'il s'agit d'une entreprise d'intérim d'insertion :

¹ Les chantiers d'insertion sont donc un peu moins concernés, quoique j'ai montré que certains chantiers opèrent eux aussi des sélections des candidat·es selon les secteurs d'activité.

² Le pass'IAE peut être suspendu si le ou la salarié·e est incarcéré, est arrêté·e en raison d'une longue maladie ou bénéficie d'un congé maternité par exemple. Le compte à rebours des deux ans est alors suspendu et pourra reprendre au redémarrage du contrat.

« Le côté un petit peu... un petit peu plus complexe pour nous, en tout cas, en tant qu'employeur, c'est qu'avant, l'agrément appartenait à la structure. Maintenant, c'est que le pass'IAE appartient à la personne. Donc, rien ne l'empêche d'aller voir ailleurs. Donc, ça, des fois, moi, je me souviens d'un monsieur, l'année dernière. Il avait déjà un pass'IAE. Il ne m'avait pas dit. Je ne savais pas. Alors, du coup, nous, on le récupère, mais ce qui est embêtant, c'est qu'il peut passer d'une structure à l'autre sans dire aux premiers employeurs. Et ça, c'est un petit peu plus embêtant, déjà, c'est pas très correct. Et puis, du coup, voilà, on peut se rendre compte qu'il n'est plus chez nous. Il peut partir de lui-même. Il peut partir de lui-même, etc. Donc, ça, c'est un peu plus embêtant. Mais c'est vrai qu'il y a quand même, effectivement, au niveau des candidatures, il y a beaucoup plus de choix. »¹

S'il faut bien se garder d'une généralité au vu de l'unique cas relaté par cette professionnelle parisienne, on se rend bien compte que cette limite vient mettre en exergue la possibilité pour les candidat·es à l'insertion de faire leur marché dans les SIAE. Liée à une dynamique prônant l'autonomie des allocataires du RSA² et leur responsabilisation, cette modalité de fonctionnement de l'IAE renforce d'autant plus la nécessité pour les candidat·es d'être acteur·rice de leurs parcours professionnels, surtout au vu des structures qui pratiquent les contrats courts, inférieurs à deux ans, pour dynamiser les parcours des salarié·es. Une autre professionnelle d'un ensemble de la métropole de Lyon évoque à ce titre la difficulté si les candidat·es deviennent des « *électrons libres* »³, en sous-entendant par-là s'ils et elles échappent aussi aux professionnel·les et à leurs référent·es.

C'est donc bien cette dimension de captivité des publics qu'on retrouve aussi dans l'IAE⁴ avec l'extension des prescripteurs : les professionnel·les de l'accompagnement au sein de ces structures semblent finalement toutes et tous déplorer la perte de contrôle liée à cette réforme. En attachant le pass'IAE aux personnes elles-mêmes et non plus aux structures, qui deviennent des guichets de validation des critères d'entrée dans l'IAE, celles-ci deviennent moins « propriétaires » des personnes qu'elles salarient. Celles-ci sont invitées à devenir de véritables entrepreneuses de leurs parcours professionnels dans l'IAE, au stade du recrutement comme pendant la durée des deux ans du pass'IAE. Cette proximité très forte avec le fonctionnement du marché de l'emploi classique contribue à mettre davantage de côté les personnes jugées éloignées de l'emploi qui, par définition, ne correspondent pas aux attendus

¹ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle, le 22 mars 2022. Graphiste de formation, cette conseillère a passé dix-sept ans en tant que formatrice dans le secteur privé. Après un licenciement économique, elle décide de se reconvertir « dans le social » en passant son diplôme de CIP.

² Nicolas DUVOUX et Serge PAUGAM, *La régulation des pauvres*, op. cit.

³ Entretien avec la responsable de deux structures d'insertion d'un ensemble de la Métropole de Lyon, le 15 mars 2021.

⁴ Voir chapitre 3, section 3.

et aux normes entrepreneuriales. En enjoignant les personnes à se constituer elles-mêmes comme employables par les structures de l'insertion, la réforme de l'IAE garantit ainsi de réserver ce type de contrats à des personnes potentiellement proches du marché de l'emploi traditionnel, au sens défini par les structures privées marchandes. De la même manière que l'alternance était décrite par Serge Ebersold comme un moyen de pallier le « déficit de socialisation professionnelle qui sépare le sans emploi du monde de l'entreprise »¹, l'IAE et ses réformes récentes apparaissent donc avant tout comme un moyen de rapprocher les demandeur·euses d'emploi des comportements socialement valorisés par les entreprises. Le travail des professionnel·les devient alors, plus que d'accompagner des personnes dans leur précarité, de les catégoriser selon « les normes qui font l'employabilité de l'individu »².

3.2.2 Catégoriser les (in)employables

Ce travail de catégorisation de la part des professionnel·les dans les SIAE est donc largement imprégné des pratiques et habitudes pratiquées dans le monde de l'entreprise. Cela est évidemment dû à la constitution de l'IAE en un marché de l'emploi qui reproduit à son échelle les normes en vigueur dans le secteur marchand, mais c'est aussi imputable directement aux modalités de gestion des SIAE qui doivent répondre à des objectifs de stabilité économique et donc s'assurer d'avoir des salarié·es efficaces, qui ne ralentissent pas la production de l'activité. Les professionnel·les sont donc invité·es à catégoriser les personnes qu'ils et elles repèrent, qu'ils et elles reçoivent au sein de leurs espaces, selon leur employabilité directe. Sans surprise, celle-ci est appréciée selon ce qui se pratique dans le marché de l'emploi traditionnel. Comme le décrit Serge Ebersold, « l'accès au « monde » de l'entreprise suppose le respect des règles organisationnelles, des us et coutumes traversant les relations professionnelles, des spécificités caractéristiques de l'entreprise »³. En se calquant toujours plus sur les normes du marché de l'emploi, les SIAE reconduisent donc elles aussi des pratiques discriminantes envers les salarié·es qui ne rentreraient précisément pas dans les attendus et valeurs prônés par les entreprises.

Le responsable d'un chantier d'insertion dédié à l'orientation et l'accompagnement des usager·ères des transports en commun de la métropole de Lyon, évoque la création de sa

¹ Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, op. cit. p.180.

² *Ibid.* p.180.

³ *Ibid.*

structure en expliquant qu'à la base, l'idée était d'embaucher des personnes issues des « *quartiers populaires* » pour apprendre en quelque sorte à « *respecter son outil de travail* », de sorte finalement à « *limiter les incivilités* »¹. Avant même que cette structure ne se constitue en chantier d'insertion, le chemin de l'insertion était donc conçu, pour les personnes salariées, comme une manière de s'intégrer par la citoyenneté, propre aux logiques *workfaristes* décrites par Maud Simonet². Cette structure qui était initialement associative et salariait les personnes en contrats aidés s'est récemment transformée en chantier d'insertion pour maximiser les aides publiques qu'elle reçoit. Au vu du secteur d'activité, relativement restreint puisque le chantier est le seul à intervenir dans ce milieu, le responsable est donc conscient de l'enjeu de l'accompagnement des personnes salariées. En effet, celles-ci doivent pouvoir être envoyées sur le terrain, c'est-à-dire dans les transports en commun lyonnais, sans encadrant·e technique, pour orienter et gérer les flux de passager·ères. Ce type de mission implique selon lui, de fait, des limites mais aussi des points plus positifs dans l'accompagnement des personnes salarié·es du chantier :

« Nous, c'est vrai qu'on a des activités qui demandent pas mal d'autonomie, finalement. Ça, c'est à la fois un intérêt et un désavantage de notre structure. Alors il y en a beaucoup qui, du coup, nous regardent dans les autres ACI en disant mais comment vous pouvez faire de l'accompagnement alors que vos gars, ils sont seuls sur le terrain ? La question n'est pas idiote. Du coup, effectivement, sur certains publics, c'est parfois difficile. »³

L'autonomie laissée aux salarié·es par ce type d'activité joue donc le rôle de test, de « sas vers l'emploi »⁴, c'est-à-dire aussi de manière de faire s'adapter aux exigences des entreprises les personnes qui en seraient jugées éloignées. Le responsable évoque à la fois la spécificité de ce type de chantier d'insertion qui permet aux salarié·es d'intégrer des structures même s'ils ne remplissent pas complètement les contraintes de travail d'autres types de structures, mais en même temps le fait que cela permet, finalement, de faire revenir ces personnes dans une sorte de droit chemin comportemental. Ce qui est visé, dans ce type de chantier d'insertion, c'est bien la « normalité » des attitudes attendues par les entreprises, en termes d'horaires de travail, de soumission à la hiérarchie ou encore de « savoir-vivre » :

¹ Les trois extraits sont issus de : entretien avec le responsable d'un chantier d'insertion agissant dans les transports en commun lyonnais, le 5 juillet 2021. Après des études en IEP et une thèse en science politique, ce responsable s'est tourné vers le secteur privé en intégrant plusieurs structures de conseils en politiques sociales.

² Maud SIMONET, *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?*, op. cit.

³ Entretien avec le responsable d'un chantier d'insertion agissant dans les transports en commun lyonnais, le 5 juillet 2021. Après des études en IEP et une thèse en science politique, ce responsable s'est tourné vers le secteur privé en intégrant plusieurs structures de conseils en politiques sociales.

⁴ Pascal NOBLET, *Quel travail pour les exclus ? Pour une politique de l'insertion durable.*, op. cit.

« On est obligé d'avoir aussi un système où on passe régulièrement sur les missions, on vérifie que tout le monde est bien présent, bien à sa place, que tout le monde a bien compris la mission. [...] Et puis, paradoxalement, il y a aussi un intérêt à cette autonomie-là qui est pour des personnes, justement, qui sont beaucoup plus éloignées du travail classique, parce que cette autonomie, ça leur permet, c'est une forme de soupape de sécurité. Ils vont disparaître une heure en salle de pause, ils vont disparaître une heure sur le terrain où ils vont aller fumer des clopes derrière un bâtiment. Mais c'est des personnes qui ne tiendraient pas forcément dans un chantier d'insertion, sur du tri ou sur... Où il y a le chef d'équipe qui est là en permanence, encadrant technique, qui est sous leurs yeux en permanence, qui, du coup, au bout de dix minutes de pause, va venir les voir pour qu'en un moment ou l'autre, on fera s'y remettre. Et qui supportent mal, finalement, cette espèce de pression constante. [...] Ces agents-là, au bout de 9 mois, on s'en rend compte qu'ils font de moins en moins d'allers et de retours, qu'à la salle de pause, finalement, ils y vont moins, qu'ils ont repris un peu le rythme, qu'ils sont avec leurs collègues et que, du coup, ils reprennent quand même pied dans le travail. »¹

Même dans les chantiers d'insertion qui constituent donc la modalité d'accès à l'IAE pour les personnes catégorisées comme les plus éloignées de l'emploi, la mise en mouvement des salarié·es passe par leur conformation à des comportements appréciés comme adéquats ou non, comme favorables ou non, à l'intégration des personnes dans la structure d'abord, qui présage ensuite de leur intégration dans l'entreprise traditionnelle ensuite. Tel que le raconte ce responsable, l'autonomie laissée aux salarié·es de la SIAE en question sur le terrain permet une véritable mise à l'épreuve de leurs comportements. En comparant sa propre structure à d'autres chantiers d'insertion qu'il estime plus stricts sur le contrôle des activités², ce responsable se veut rassurant quant à l'obligation pour les salarié·es d'être dans le moule de l'entreprise. Pour autant, la fin de l'extrait d'entretien montre bien que cette autonomie vise, malgré tout, à faire correspondre les comportements des salarié·es à une norme d'entreprise dans laquelle ils et elles ne seraient pas *a priori*. Par ce type de discours, on comprend donc bien que les pratiques des SIAE aboutissent à des opérations de classification des comportements légitimement attendus par les entreprises.

Cette idée d'une norme d'entreprise est encore plus accentuée pour les structures qui font de la mise à disposition de personnels en insertion pour leurs clients. Contrairement aux chantiers d'insertion qui fonctionnent avec des encadrant·es techniques pour superviser le travail salarié, les mises à disposition nécessitent que les structures envoient auprès de leurs

¹ Entretien avec le responsable d'un chantier d'insertion agissant dans les transports en commun lyonnais, le 5 juillet 2021. Après des études en IEP et une thèse en science politique, ce responsable s'est tourné vers le secteur privé en intégrant plusieurs structures de conseils en politiques sociales.

² Car la présence des encadrant·es techniques sur les espaces de travail assurent une supervision permanente en quelque sorte des activités.

clients des salarié·es dont elles s'assurent, en amont, de leurs capacités à remplir les objectifs contractuels et la satisfaction des clients. Cela conduit les structures à opérer en amont une sélection de ces candidat·es à l'entrée les plus employables, mais aussi pendant la durée potentielle des deux ans de sorte que les personnes rentrent bien dans les attendus des clients et des structures et maintiennent ces comportements :

« C'est un travail en situation réelle, donc nous, il faut s'être assurés que le recrutement est bien fait, que la personne est dans une bonne démarche, etc. [...] L'objectif, c'est de travailler le cadre, la ponctualité, la présence et en même temps d'avoir un temps de travail sur les 30 heures. »¹

Cela corrobore les paroles des salarié·es de cet ensemble de la métropole de Lyon que l'on peut retrouver sur leur site internet, telles que : « « il faut être tenace, courageux ne pas avoir peur des intempéries ni de la chaleur » « il faut être courageux, motivé et se lever tôt le matin »². L'idée d'un devoir à l'égard de l'entreprise, contenue dans l'expression « *il faut* », mêlée au fait de se plier aux exigences du secteur d'activité, rencontre aussi l'impératif d'une posture attendue de la part des salarié·es. L'ambiguïté des deux extraits d'entretien ci-dessus révèle bien les difficultés liées aux SIAE en termes de gestion de leurs activités et de leurs personnels. Si les personnes recruté·es, au début de leurs parcours, peuvent présenter quelques manquements aux codes sociaux souhaités de leurs parts par les entreprises, elles sont invitées tout au long du parcours à évoluer. Le travail d'accompagnement consiste alors à permettre de passer le cap de la « situation réelle », sous-entendue de la situation de salariat d'entreprise marchande, de professionnalité. Les salarié·es sont donc invité·es, dans cette structure qui pratique notamment la mise à disposition, à pouvoir endosser la réalisation de tâches sur du temps long hebdomadaire, à pouvoir respecter les horaires auprès des clients voire à être là quand la structure d'insertion les positionne auprès des clients. Au-delà des représentations parfois négatives que ce type de paroles met en valeur, cela renforce avant tout l'idée d'un décalage préexistant de ces personnes candidat·es ou salarié·es de l'IAE qu'il s'agit alors de faire se conformer au monde de l'entreprise.

En appréciant l'évolution des salarié·es en insertion sur les postes et leurs exigences, les chargé·es d'accompagnement et/ou les responsables des structures contribuent donc à catégoriser les personnes selon leur employabilité. Celle-ci vient presque remplacer le travail d'accompagnement au sein des SIAE, qui dérive plutôt vers une appréciation perpétuelle des conduites des personnes. Avant même leur entrée, pendant la phase de recrutement et au cours

¹ Entretien avec la responsable de deux structures d'insertion d'un ensemble de la Métropole de Lyon, le 15 mars 2021.

² Site internet de l'ensemble grand lyonnais [consulté le 10 décembre 2024].

de leur évolution dans les structures, les (futur·es) salarié·es se font juger, au sens où leurs comportements et attitudes sont appréciés favorablement ou défavorablement par les personnes qui les accompagnent. La relation qu'ils et elles tissent, dès leur premier contact avec la structure, devient donc primordiale dans leurs chances d'intégrer la structure et passe aussi par l'évaluation de la relation qui peut se nouer avec le ou la chargé·e d'accompagnement :

« Ben, les informations collectives qu'on fait, on voit quand les gens, ils sont autonomes ou pas, ou quand ils travaillent déjà, qu'ils ont connaissance de l'intérim classique, on le voit assez rapidement. Après, des fois, ils ne viennent pas au rendez-vous parce qu'ils travaillent. Je dis OK, mais vous n'avez pas prévenu, donc ce n'est pas la peine de revenir. Enfin, voilà. Après, c'est des règles, comme tout recrutement. Par contre, les secondes chances... Moi, je suis quelqu'un qui donne sa chance, qui donne sa confiance. Par contre, une fois, la deuxième fois, ça commence à craindre. Et la troisième fois, je suis là, c'est terminé. Parce que ce n'est pas un service à l'heure. »¹

Le fait, dans les paroles de cette professionnelle, de sélectionner les candidat·es selon les chances accordées met en perspective la manière dont les professionnel·les conçoivent les personnes. Au vu des impératifs d'équilibre économique des structures, ils et elles doivent donc opérer un choix entre les personnes qui se fait – notamment – en fonction des critères économiques. Lorsque les professionnel·les accordent leur aval au fait de recevoir la personne, cette dernière doit déceler dans cette action le fait qu'elle doit se saisir de cette occasion d'être employée. De la même manière que les postulant·es à des offres d'emploi sur le marché classique du travail sont invité·es à se saisir des opportunités que les entreprises leur offrent, les candidat·es à l'insertion doivent être complètement disponibles pour les permanent·es de ces structures qui leur laisseraient des occasions de prouver qu'ils et elles sont employables.

Le critère de la conformation aux enjeux et attendus de l'entreprise, d'insertion ou non, fonctionne donc comme une manière de disqualifier les candidatures et les salarié·es qui ne rentreraient pas dans le moule de l'IAE. Largement calquées sur le monde de l'entreprise marchande, les SIAE deviennent donc davantage des espaces d'appréciation et de jugement², en tous points de la relation qu'elles nouent avec des (futur·es) salarié·es, de la distance à l'emploi de ces personnes qui en sont par définition éloignées. De la sorte, elles rejouent donc elles aussi largement les opérations de catégorisations des personnes (in)employables selon les

¹ Entretien avec une chargée d'insertion professionnelle, le 22 mars 2022. Graphiste de formation, cette conseillère a passé dix-sept ans en tant que formatrice dans le secteur privé. Après un licenciement économique, elle décide de se reconvertir « dans le social » en passant son diplôme de CIP.

² Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité », *op. cit.*

normes en vigueur dans les entreprises du secteur marchand. Sans surprise, cela conduit à disqualifier les personnes, pourtant jugées éloignées de l'emploi, dont les comportements et actions ne correspondraient pas aux attentes légitimées par le monde de l'entreprise. Si ce type de pratiques consistant à positionner des personnes sur un continuum de leur employabilité semble globalement acquis chez les professionnel·les des SIAE, certains profils de référent·es d'allocataires du RSA notamment revendiquent leur aversion à ces manières de « *coller des étiquettes de paumé* »¹ qui renforcent un traitement de court terme de la pauvreté, qui plus est normatif selon des logiques de bons et de mauvais pauvres.

Conclusion de la section 3

Le principe originel de l'IAE selon lequel des personnes en situation de désaffiliation sociale² pourraient être pris en charge par des organisations « répondant ainsi à une vocation de solidarité active envers [c]es exclus du monde du travail »³ semble mis à mal pour plusieurs raisons bien plus contemporaines. En effet, l'autonomisation des structures de l'IAE par leur constitution en de véritables entreprises parallèles au monde de l'emploi classique, dans une logique de première mise en situation ou de « sas »⁴, favorise l'émergence de règles et de normes propres à l'IAE mais qui demeurent influencées par ses principaux contributeurs aujourd'hui qui sont des acteurs croyant fermement en la capacitation des individus par le marché, autrement dit par leur retour à l'emploi privé. Ces processus ont donc largement conduit à faire advenir une gestion très entrepreneuriale de l'IAE, plus proche de l'ESS, relayée aussi par les réseaux structurant du champ, qui a conduit à détacher de plus en plus l'IAE de ses objectifs initiaux de prise en charge de ces exclu·es.

Les individus sont donc invités à se mettre en avant, à remplir les codes du recrutement en entreprise, même dans ce secteur qui leur est *a priori* destiné du fait même de leur éloignement ou distance à l'emploi. Si l'on considère qu'au premier rang de ces exclu·es du marché du travail se situent justement les allocataires du RSA, un raisonnement logique voudrait que l'IAE fasse justement office d'embauteur de premier ordre des allocataires du RSA. Pour autant, les travailleur·euses sociaux·ales des services départementaux notamment,

¹ Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021.

² Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.*, Fayard., Paris, 1995.

³ Bernard BALZANI, « L'IAE », *op. cit.*, p.97.

⁴ Pascal NOBLET, *Quel travail pour les exclus ? Pour une politique de l'insertion durable.*, *op. cit.*

qui accompagnent des allocataires du RSA et agissent donc tels des *street-level bureaucrats*, semblent plutôt agir de manière peu favorable à l'IAE. Le dispositif semble être un impensé pour ces professionnel·les qui estiment prendre en charge des « publics »¹ tellement éloignés de l'emploi qu'ils et elles ne proposeront que marginalement aux personnes qu'ils et elles accompagnent d'intégrer ce type de structures. En ce sens, les travailleur·euses sociaux·ales véhiculent une catégorisation des personnes inemployables qui rejoint les normes entrepreneuriales à l'œuvre dans les SIAE. Chaque partie, de son côté, contribue donc finalement à mettre de côté les personnes qui ne correspondent pas aux « codes sociaux » et comportements attendus d'un·e demandeur·euse d'emploi volontaire. Les conduites individuelles des allocataires du RSA notamment semblent par là même gouvernées par l'impératif d'insertion sur le marché de l'emploi, et dans le cas où ces allocataires seraient considérés comme trop exclus, leurs parcours sont gouvernés par les dispositifs de l'assistance.

¹ Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique.*, *op. cit.*

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre a donc exposé dans un premier temps les différentes modalités de participation des collectivités territoriales dans l'IAE et le créneau, au sein de l'économie sociale et solidaire, que l'IAE a pu constituer pour des collectivités aux besoins nouveaux et dont le profil des élu·es a pu jouer en la faveur de ce virage territorial. Cet engagement des collectivités dans l'ESS a constitué un véritable investissement social, au sens où elles attendaient bien, en retour d'un soutien symbolique et financier à l'IAE, des réussites en matière d'insertion professionnelle des contingents d'allocataires du RSA notamment. C'est en cela que j'ai proposé de l'analyser comme une manière de valoriser les pauvres, d'écouler les stocks d'allocataires du RSA notamment pour les départements. L'IAE s'inscrit donc pleinement dans la philosophie de l'investissement social en prônant une capacitation, ou *empowerment*, des personnes qu'il prône en charge, de sorte à agir en amont et à long terme sur leurs conditions d'intégration dans le marché du travail. En ce sens, on peut donc bien assimiler l'IAE à ces nouvelles politiques du marché du travail que Léa Lima et Carole Tuchsirer analysent de la sorte : « les nouveaux outils qui continuent de cibler les chômeurs cherchent tout autant à bonifier leurs capacités productives qu'à influencer leur comportement de recherche d'emploi, toujours supposé être guidé par l'aversion pour le travail et la maximisation des gains financiers »¹.

Pourtant, ce chapitre expose dans un second temps ce que l'on a appelé les dérives du système de l'IAE, qui font davantage rapprocher ce type de structure des entreprises du secteur marchand traditionnel. Les ambiguïtés propres à l'IAE en font des espaces de tri des personnes qu'elles devraient accompagner vers l'emploi : les normes de stabilité de ces structures les poussent à faire passer les profils de candidat·es les plus directement employables devant ceux des personnes qui ne rentreraient pas dans les comportements attendus sur le marché de l'emploi. Autant l'accompagnement dispensé dans ces SIAE que les conditions de travail proposées reproduisent donc nettement les modalités de discriminations des candidat·es selon les secteurs d'activité, le genre ou encore la classe, du marché du travail. Pour ces raisons, je m'inscris dans la lignée des travaux de Serge Paugam qui proposait de lire les dispositifs

¹ Léa LIMA et Carole TUCHSZIRER, « 3. Les politiques du marché du travail », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 45-58, p.57.

d'insertion comme autant de moyens temporaires de mise en attente des personnes, favorisant ainsi l'émergence de marchés du « quasi-emploi »¹.

C'est finalement par le prisme de la normalisation des comportements attendus des demandeur·euses d'emploi que j'ai analysé les pratiques des SIAE. En effet, en croisant le regard porté sur ces structures avec celui sur les travailleur·euses sociaux·ales des services départementaux, la troisième section montre que l'ensemble des opérations de classification des personnes (in)employables visent à apprécier leur valeur sur le marché de l'emploi. En considérant l'IAE comme un SAS vers l'emploi pérenne, les travailleur·euses sociaux·ales jouent une distinction entre les publics qu'ils et elles estiment prêts à aller à l'emploi et ceux qui ne le seraient pas. Au-delà de la captivité que cela entraîne sur ces allocataires², ces pratiques contribuent à normaliser les attitudes souhaitées de la part des personnes jugées éloignées de l'emploi, en fonction des représentations et techniques des entreprises.

Ce chapitre aura donc permis de valider à nouveau frais le constat déjà posé par Yolande Benarrosh selon lequel une inversion de la conception du problème et des solutions dans le traitement du chômage est à l'œuvre depuis les années 2000³. La naissance du chômage mise en avant par Christian Topalov⁴, correspondant typiquement à un fait social, était adossée à l'idée que le salariat, qui permet les cotisations, allait progresser et permettre collectivement la protection de celles et ceux qui étaient victimes du chômage. En mettant l'accent sur le fait que c'est l'économie qui, globalement, pouvait connaître des périodes de ralentissement, le traitement du chômage n' enjoignait pas à des approches individualisantes du non-emploi prenant pour cibles les comportements des chômeurs eux et elles-mêmes. « La cotisation suffisait à justifier l'indemnisation »⁵ alors qu'il semblerait que depuis les années 2000, ce soit l'attitude du bon chômeur qui justifie dorénavant son indemnisation. Ces attendus en termes d'attitude sont calqués en grande partie sur les normes des entreprises en matière de recrutement : des comportements, des manières d'être et de se présenter agissent comme autant de moyens de sélectionner les candidat·es sur les offres, ou opportunités, offertes par les entreprises.

¹ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, op. cit. p.199.

² Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique.*, op. cit.

³ Yolande BENARROSH, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, 2000, n° 81.

⁴ Christian TOPALOV, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel., Paris, 1994.

⁵ Yolande BENARROSH, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », op. cit. p.24.

Dans le cas de l'IAE, tout se passe comme si ces constats étaient tout à fait vérifiables. En effet, les personnes jugées éloignées durablement de l'emploi, qu'elles soient indemnisées ou non, sont invitées, pour être recrutées par ce type de structures, à prouver qu'elles adoptent les bons comportements et correspondent aux critères de sélection des SIAE. Elles se soumettent ainsi aux « normes d'employabilité des milieux économiques »¹. Ces structures s'éloignent donc largement de leurs missions initiales à vocation sociale, contrairement à ce que pouvaient proposer comme analyse Elisabetta Bucolo, Bernard Eme et Laurent Gardin qui postulaient que leur raison d'être résidait principalement dans l'accomplissement de leurs missions à destination des personnes éloignées durablement du marché du travail². En tant que politique économique, l'IAE n'est donc pas complètement autonome : elle fonctionne effectivement comme un sas de préparation aux rapports de domination du marché du travail, tout en devant permettre l'inclusion de profils de personnes considérées comme éloignées de l'emploi. L'IAE, poussée par les collectivités territoriales dans une fenêtre d'opportunité liée à l'économie sociale et solidaire, vient donc orienter les conduites individuelles, autant des professionnel·les que des demandeur·euses d'emploi. En ce sens, les territoires mettent eux aussi en œuvre une action publique dont les modalités concrètes d'exercice visent à mettre au travail les exclu·es et les maintenir dans des formes très précarisées d'emploi. Comme le propose Sophie Dubuisson-Quellier, ce « gouvernement des conduites ne traduit donc pas le retrait de l'État dans les économies contemporaines, il est au contraire l'une de ses formes spécifiques d'intervention »³, dont les collectivités territoriales participent activement.

¹ Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, *op. cit.* p.165.

² Laurent GARDIN, Jean-Louis LAVILLE et Marthe NYSENS, *Entreprise sociale et insertion. Une perspective internationale.*, Desclée de Brouwer., 2012.

³ Sophie DUBUISSON-QUELLIER, « Introduction / Le gouvernement des conduites comme modalité d'intervention de l'état sur les marchés », *op. cit.* p.38

Chapitre 5 : Quand le territoire ségrégue : les (dés)intermédiations entre les classes populaires et le politique

La compétence des Départements en matière de lutte contre l'exclusion, notamment par leur gestion du RSA, en fait des intermédiaires essentiels de l'État-Providence, « garant de la cohésion sociale »¹, que certains appelleront même le « département-providence »². L'affirmation d'une décentralisation institutionnelle à mesure des réformes portant sur l'organisation des territoires a posé à nouveaux frais les questionnements relatifs à une potentielle « métropolisation du social ». Cette dernière serait « doublement limitée à un prototype lyonnais unique et à des transferts circonscrits », mais induirait une « gouvernance renouvelée »³. Contrairement à une vision mettant au centre du jeu une « métropole providentialiste »⁴ qui s'imposerait par la simple hybridation de compétences économiques et sociales, je propose de suivre la perspective adoptée par Fabien Desage, selon laquelle il faut bien entendre les intercommunalités et leurs évolutions institutionnelles « pour ce qu'elles sont et pour ce qu'en font les acteurs locaux »⁵. Ce chapitre ambitionne de partir du discours de ces acteur·rices locaux·ales pour saisir les modalités par lesquelles la réforme territoriale se concrétise dans la mise en œuvre de l'action publique locale. La Ville de Paris, qui se contente du statut municipal, offre alors un point de comparaison intéressant pour mettre en valeur les spécificités et points communes avec la construction métropolitaine.

¹ URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/24110-quest-ce-que-letat-providence> [consulté le 28 décembre 2024].

² Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

³ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, 2023, vol. 209210, n° 1, p. 31-39.

⁴ Par Tommaso GERMAIN, *La métropole, nouvelle frontière de l'État-Providence. Métropolisation des politiques publiques d'insertion et institutionnalisation de la métropole de Lyon (2014-2024)*, Université Lyon 2, 2024.

⁵ Fabien DESAGE, « 13. Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », in Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? : Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2019, p. 263-281. La métropole est une collectivité à statut particulier.

Dans cette perspective, j'entends le territoire comme support d'une intermédiation¹, c'est-à-dire comme une « activité de mise en relation entre espaces sociaux »², puisqu'il permet la gestion de l'argent public aboutissant à une lutte locale contre la précarité. Le territoire se fait donc, dans le cas de la politique d'insertion, le distributeur, pour le compte de la puissance publique étatique, de la ressource que constitue le RSA pour les classes populaires précarisées³. En ce sens, le fait d'étudier précisément les marges de manœuvre et la régulation par les territoires de la distribution de cette ressource permet de mettre au jour les dynamiques inégalitaires dans cette régulation qui ne s'applique pas de la même manière ni dans les mêmes termes pour tous les allocataires. Comme l'explique Dominique Lorrain à propos de l'affaiblissement de la régulation croisée⁴ et de la régulation par les maires, « à partir du moment où l'État dit "c'est vous les patrons", "c'est vous qui prenez les décisions et vous en avez les moyens", [...] il faut inventer un nouveau mécanisme de régulation ». Ces recettes régulatrices se polariseraient autour de deux options, selon ses termes, et reposeraient sur « la fragmentation, la complexification des systèmes décisionnels, des systèmes d'action locaux » d'une part, « l'usage croissant de la science ou des normes, du savoir ou des automates »⁵ d'autre part. Dominique Lorrain insiste notamment sur le flou généré par cette fragmentation du pouvoir local. À cet égard, la distribution des ressources par l'action publique devient elle aussi plus complexe dans cet environnement institutionnel fragmenté et en recomposition permanente⁶.

La sociologie du pouvoir local⁷ permet de qualifier plus amplement les dynamiques par lesquelles le personnel politique et administratif use de ses marges de manœuvre pour octroyer, distribuer ou empêcher l'allocation des ressources de l'action publique entre les différents acteur·rices et groupes sociaux en présence⁸. Elle autorise à penser de manière plus rapprochée

¹ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux : ordre politique et division sociale de l'espace local », *Politix*, 2023, vol. 143, n° 3, p. 7-25.

² Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, op. cit.

³ J'entends recourir dans ce chapitre au terme de classes populaires précarisées pour désigner les allocataires du RSA, la frange la plus précarisée des classes populaires. Pour une question de confort de lecture, passée cette première occurrence, j'utilise le terme de « classe populaire ».

⁴ Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

⁵ Dominique LORRAIN, Jean-Claude THOENIG et Philippe URFALINO, « Does local politics matter ? Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 115-123.

⁶ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3-4, p. 507-541.

⁷ Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2017.

⁸ Cécile ROBERT et Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la Société*, 2007, n° 71, p. 3-24.

les dynamiques de différenciation ou de standardisation de l'action publique locale, mais surtout les usages par les élu·es de la construction de ces politiques territoriales, qui peut venir légitimer leur rôle¹. Les politiques culturelles mises en place par les pouvoirs locaux par exemple donnent à voir les modalités de production d'une identité commune² et la définition d'une culture légitime³. Les politiques sociales locales, majoritairement contraintes par le cadre législatif national, constituent par-là des secteurs de l'action publique aux mains des élu·es, mais pour lesquels ils et elles n'ont que peu de marges de manœuvre, hormis les contextes de fabrication de leur légitimité politique d'intervention telles que l'accueil des exilé·es⁴. Les réformes de l'intercommunalité⁵ peuvent par ailleurs contribuer à renforcer le pouvoir de certain·es élu·es locaux·ales tels que les maires, les autonomisant ainsi de leurs appareils partisans et tenant à distance la représentation politique⁶ des intérêts sociaux⁷.

Les mondes de la production des droits⁸, qui s'inscrivent aussi dans des contextes locaux, sont rendus possibles par l'intervention des différents agent·es qui participent de leur mise en œuvre. Les travaux d'Alexis Spire ont permis de mettre au jour les dynamiques de dépolitisation du travail des agent·es des guichets de l'immigration en préfecture. Dans ce sillon, Vincent Dubois montre que la ruse de la mise en œuvre est d'autant plus forte dans les politiques sociales modernisées dans le sens de leur individualisation, au plus près des situations de chaque demandeur·euse⁹. Les cadres intermédiaires de l'action publique¹⁰ sont eux et elles aussi des agent·s qui doivent assurer l'opérationnalisation des objectifs généraux, quitte parfois

¹ William GENIEYS, « Le territoire imaginaire du « Pays Cathare ». Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural. », *Pôle Sud*, 1997, vol. 7, n° 1, p. 118-131.

² Emmanuel NEGRIER et Philippe TEILLET, « La montée en puissance des territoires : facteur de recomposition ou de décomposition des politiques culturelles ? », in *Un lien à recomposer*, Éditions de l'Attribut, 2012, p. 90-107.

³ Vincent DUBOIS, « Politiques culturelles et polémiques médiatiques. Lectures croisées en guise d'introduction », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1993, vol. 6, n° 24, p. 5-19.

⁴ Anouk FLAMANT, « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 2017, vol. 24, n° 3, p. 257-292.

⁵ Fabien DESAGE et David GUERANGER, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, 2010, vol. 11, n° 1, p. 19-27.

⁶ Daniel GAXIE, « Questionner la représentation politique », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 31, n° 1, p. 17-24.

⁷ Antoine LEVEQUE et Christophe PARNET, « Gouverner la métropole lyonnaise en bande organisée. Le mandat intercommunal contre le renouvellement de l'action publique (1977-2020) », *Genèses*, 2023, vol. 132, n° 3, p. 71-96.

⁸ Pierre-Yves BAUDOT et Anne REVILLARD, *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions.*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2015.

⁹ Vincent DUBOIS, « Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France ».

¹⁰ Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

à renoncer à leur activité d'origine pour se convertir en *manager*¹. Les associations² sont enfin à considérer comme des agent·es susceptibles de jouer le rôle d'intermédiaires entre les classes populaires et l'ordre politique. En se voyant déléguées l'accompagnement des allocataires du RSA par les collectivités, elles se situent dans une tension entre le fait de devenir des relais de ces collectivités territoriales ou de conserver leurs identités militantes. Le rôle de pivot de ces différents groupes d'acteur·rices de la mise en œuvre de l'action publique interroge le sens des médiations des intérêts des classes populaires. Les modalités du gouvernement des pauvres par les collectivités passent par l'enrôlement des associations et des agent·es territoriaux·ales dans des normes de retour à l'emploi, réduisant de fait leur rôle de médiateur des intérêts par le bas.

Le cas de la politique d'insertion est original car il permet de compléter une analyse des mécanismes de distribution inégalitaire des ressources par l'action publique, telles que les infrastructures de transports publics³, visibles et concrètes dans les espaces urbains, en regardant aussi les ressources que peuvent constituer les droits. En envisageant justement le droit au RSA comme une ressource aux mains des collectivités territoriales, j'analyse les dynamiques par lesquelles celles-ci favorisent ou non une distribution plus ou moins égalitaire de cette ressource, selon quels critères manifestes ou dans quels mécanismes plus discrets de gouvernement du social.

À Paris comme dans la métropole lyonnaise, des évolutions en termes d'orientations de l'action publique ou d'organisation de la politique d'insertion ont été mises en avant dans le premier chapitre. Celles-ci semblent conduire à un éternel renouvellement de l'action sociale, questionné par les professionnel·les de guichet les plus ancien·nes que j'ai rencontré. Dans quelle mesure peut-on analyser les recompositions territoriales récentes comme des mécanismes de distribution inégalitaire des ressources publiques ? Ce chapitre se base sur la réalisation de la plupart des entretiens réalisés dans les deux terrains avec différents groupes sociaux d'acteur·rices impliqués à différents niveaux de la prise en charge des classes populaires : élu·es (n=2), cadres territoriaux·ales municipaux·ales ou métropolitain·es (n=15) et cadres associatif·ves (n=16).

¹ Sophie DIVAY et Charles GADEA, « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles. Eléments d'analyse à partir de l'évolution des cadres de santé », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 81-99.

² Mathilde PETTE et Fabien ELOIRE, « Pôles d'organisation et engagement dans l'espace de la cause des étrangers. L'apport de l'analyse des réseaux sociaux », *Sociétés contemporaines*, 2016, vol. 101, n° 1, p. 5-35.

³ Antoine LEVEQUE, « Une double absence dans les quartiers populaires ? », *Politix*, 2023, vol. 143, n° 3, p. 111-147.

Grâce à l'analyse des différentes dynamiques de distanciation des intermédiaires entre les espaces sociaux les plus précaires et les gouvernant·es¹, ce chapitre entend contribuer à l'éclairage des facteurs de décalage de l'action sociale territorialisée vis-à-vis des intérêts des classes populaires. Les guichets des politiques sociales sont des premiers agents de liaison auprès desquels les allocataires du RSA se confrontent à l'État. Qu'il s'agisse des agent·es territoriaux·ales ou des guichets associatifs, la médiation des intérêts des classes populaires paraît empêchée par une conception de l'insertion centrée sur le retour à l'emploi (section 1). Ce chapitre propose ensuite de revenir sur les rôles locaux du personnel politique des collectivités étudiées. Il revient sur un moment clé de la politique métropolitaine lyonnaise qui tend à éloigner davantage les communes, non seulement de leurs citoyen·nes les plus précaires, mais aussi de l'échelon communautaire : la « disparition » des PLIE (section 2). Ce chapitre propose enfin d'analyser les effets de cet allongement des circuits de médiation sociale, en réactualisant l'idée d'une charité locale rendue possible par une stratification discrète des allocataires du RSA (section 3).

Section 1 : Des guichets aux prises avec un éloignement des classes populaires

L'intermédiation entre l'ordre social et l'ordre politique, qui correspond à l'activité de mise en relation entre des espaces sociaux divers², apparaît être une focale pertinente pour comprendre différents obstacles des politiques sociales territoriales. En effet, ces dernières, supposément garante d'une cohésion sociale, sont censées assurer une redistribution des ressources. Ce rôle redistributeur est dévolu légalement aux collectivités territoriales qui doivent assurer la mise en œuvre, sur leurs périmètres géographiques, des politiques publiques visant à rétablir un minimum de justice sociale par l'intégration des publics les plus exclus de la société. Les collectivités territoriales doivent par ailleurs assurer cette fonction en respectant des principes fondateurs de l'État de droit tels que l'égalité de traitement entre les usager·ères.

¹ J'entends par là les élu·es qui occupent les postes en charge des politiques sociales locales.

² Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, op. cit.

La focale sur les guichets de l'action publique¹ autorise à concevoir justement comment « la ruse de la mise en œuvre »² peut constituer des moments de réappropriation des normes de l'action publique. Qu'ils et elles soient fonctionnaires territoriaux·ales ou salarié·es associatif·ves³, les agent·es des guichets locaux du RSA fabriquent eux et elles aussi la politique d'insertion par l'application plus ou moins stricte des normes nationales. Les injonctions à ce qu'ils et elles appliquent des normes de retour à l'emploi peuvent provenir aussi des collectivités territoriales elles-mêmes. Le traitement singulier des allocataires qui est donc opéré aux guichets locaux du RSA favorise une appréciation discrétionnaire des agent·es, cadres comme référent·es de parcours. En agissant en relais des normes⁴ responsabilisantes de l'action publique, ils participent d'une plus grande déconnexion vis-à-vis des classes populaires.

Cette première section propose d'analyser, à l'aide de la focale analytique de l'intermédiation politique, le rôle des agent·es territoriaux·ales dans la dualisation de l'action publique (1.1). Elle montre ensuite que la proximité prônée par certains dispositifs d'action publique ou certains guichets associatifs n'aboutit pas non plus à une meilleure médiation des intérêts sociaux des classes populaires (1.2). Cette focale permet de réinterroger les « limites structurantes » de la politique sociale sur le territoire – et en France – fréquemment évoquées dans les arguments des réformateurs ministériels parisiens⁵.

1.1 Les représentations des agent·es territoriaux·ales, catalyseurs de la dualisation de l'action publique

Les agent·es administratif·ves des collectivités territoriales constituent un groupe d'acteur·rics primordiaux·ales dans la prise en compte des intérêts des classes populaires et de

¹ Alexis SPIRE, « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n° 169, n° 4, p. 4-21.

² Vincent DUBOIS, « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*

³ Mathilde PETTE, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, 2014, Vol. 5, n° 4, p. 405-421.

⁴ Caroline FRAU et Anne-France TAICLET, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, n° 4, p. 9-37.

⁵ À titre d'exemple, l'incapacité des Départements à prendre à charge l'intégralité des allocataires du RSA et à leur proposer de véritables solutions d'insertion a été un argument essentiel dans la mise en œuvre de la réforme du RSA à partir du 1^{er} janvier 2025 qui a induit leur inscription obligatoire au service public de l'emploi et la réalisation d'heures hebdomadaires d'activité.

leur représentation auprès des gouvernant·es. Ce personnel, en leur qualité de premier·ères acteur·rices au contact des publics précaires ou vulnérables, constitue des agent·es de liaison particulièrement intéressant·es à étudier. Antoine Lévêque a ouvert la voie d'une analyse du « rôle mal connu des agents municipaux comme intermédiaires politiques »¹. En poursuivant cette voie, je considère la relation de ces agent·es avec les classes populaires comme susceptible de contribuer à une conversion politique de leurs intérêts. Ces relations donnent à voir les effets du tri des publics que ces agent·es opèrent quotidiennement.

Cette focale sur les agent·es administratif·ves permet notamment « de saisir la façon dont les frontières et les catégorisations peuvent émerger de l'activité même, individuelle ou collective, des agents mandatés par l'État »². Certes, ces agent·es sont en partie contraints par des directives managériales, relativement centralisées, qui imposent une segmentation des publics. En concevant l'ensemble des agent·es comme autant de relais potentiels entre les classes populaires et les gouvernant·es, je mets en avant l'idée que cadres comme agent·es de guichet sont désormais dans l'incapacité de s'extraire du cadrage du retour à l'emploi. En ce sens, ils et elles s'éloignent des préoccupations réelles de leur public, dont ils et elles doivent alors gouverner les parcours malgré tout. C'est d'abord chez les cadres intermédiaires que je propose d'analyser la conversion à un cadrage de l'action publique en matière de retour à l'emploi (1.1.1), avant de voir comment les agent·es les plus proches des allocataires du RSA, les *street-level bureaucrats*, sont mis·es en position de devoir endosser les limites structurelles de leurs propres pratiques d'accompagnement (1.1.2).

1.1.1 Le recul du social chez les cadres intermédiaires

Les cadres de pensée visant l'emploi d'abord pour les allocataires du RSA ont fortement pénétré l'administration. Des « élites du Welfare »³ aux agent·es chargé·es du contrôle au sein des Caf⁴ ou des fonctionnaires de guichets territoriaux, différents groupes peuvent aussi agir

¹ Antoine LEVEQUE, « Une redéfinition du rôle des agents municipaux au péril des médiations sociales et de l'autonomie politique : les services urbains de Vaulx-en-Velin et des problèmes de transport des années 1970 à aujourd'hui. », in *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*.

² Sandrine GARCIA et Jean-Marie PILLON, « Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes. Lorsque la rationalisation gestionnaire conduit au tri des bénéficiaires », *Sociétés contemporaines*, 2021, vol. 123, n° 3, p. 5-21.

³ William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001, n° 4, p. 41-50.

⁴ Vincent DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, n° 21, n° 1, p. 73-95.

comme autant d'intermédiaires de l'action publique, en situation de passeurs ou de traducteurs de prescriptions. Le premier chapitre montre l'importance du groupe professionnel des travailleur·euses sociaux·ales et de ses routines professionnelles. Nombreux·euses sont les cadres intermédiaires qui agissent aussi en relais des normes de l'insertion en faveur de l'emploi et du marché du travail. À l'échelle de sous-divisions territoriales, ces cadres intermédiaires sont parfois eux et elles-mêmes des travailleur·euses sociaux·ales qui ont accédé à des fonctions d'encadrement. Toutefois, ils et elles sont aussi plus couramment des chargé·es de mission diplômé·es de master en sciences humaines et sociales ou en ressources humaines, qui sont entré·es dans les collectivités territoriales sans appétences particulières pour le domaine de l'insertion, mais qui y ont pris goût et ont évolué vers des fonctions managériales. Ces différents profils sont pertinents à étudier en tant que cadres intermédiaires car la rhétorique de la dépense publique dans le secteur de l'insertion a des effets mobilisateurs sur le discours des cadres et leur conversion potentielle à un cadrage de l'insertion favorable au tout emploi. Le recul du social¹ apparaît alors assez net chez ces cadres intermédiaires, bien que des différences puissent être perçues dans la manière d'opérationnaliser cette conversion en faveur du retour au marché du travail.

Sous l'appellation de cadres intermédiaires, il s'agit, dans le sillage des travaux de Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré de concevoir des agent·es aussi divers que « les cadres de proximité, les directeurs de service ou les responsables de structure »², tout en mettant à distance une catégorie indigène régulièrement entendue dans les services publics. En adoptant leur définition de ce groupe social, on peut définir « les cadres comme l'ensemble des agents qui supervisent et/ou organisent le travail d'autres agents »³ et le fait qu'ils sont intermédiaires comme une position à un niveau entre les exécutant·es et les dirigeant·es⁴. Les cadres intermédiaires de l'insertion semblent adopter et embrasser la représentation dominante de la politique publique qu'ils et elles sont chargé·es de mettre en œuvre, dont les contours sont largement dessinés par le cadrage de l'Union européenne, en faveur d'une activation de la

¹ C'est-à-dire de prestations non adossées à des démarches de retour à l'emploi.

² Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

³ *Ibid.*

⁴ Définition en creux de la position d'intermédiaire que les auteurs complètent avec l'apport des sciences de gestion qui définissent les cadres intermédiaires en entreprise comme des relais entre la définition de la stratégie d'une organisation et sa mise en œuvre opérationnelle. Sans n'être « que » des courroies de transmission, les cadres intermédiaires peuvent aussi chercher à imposer leur définition des problèmes, des enjeux traités, mais aussi des enjeux structurels liés à leur position d'intermédiaire.

protection sociale¹. La mesure, ou *a minima* l'appréciation, permanente de la distance à l'emploi des allocataires du RSA leur permet en effet de s'inscrire dans un cadrage de l'action publique aux contours fermes et laissant peu de place aux alternatives à l'emploi salarié. Le retour à cette condition constitue la norme vers laquelle ces allocataires doivent tendre et tout ce qui empêche, s'oppose, ou barre la route à ce chemin vers l'emploi salarié est qualifié de freins.

Les cadres territoriaux·ales, bien souvent des assistant·es sociaux·ales qui ont passé un concours ou obtenu un diplôme pour prétendre à des fonctions d'encadrement dans les services départementaux, peuvent tenir un discours moins directement en faveur de l'emploi, imprégné sans doute davantage des réalités que vivent les allocataires se présentant quotidiennement dans leurs services. Même si cela est parfois moins explicitement formulé, les pratiques et représentations de la plupart de ces cadres semblent globalement s'articuler autour de l'appréciation d'une distance à l'emploi, qu'il s'agirait de réduire dans le cadre de l'accompagnement réalisé par les travailleur·euses sociaux·ales². Cette évaluation de la distance par l'identification des freins sociaux permet aux cadres d'orienter les allocataires vers différents parcours, et donc de gérer les flux quotidiens. La norme du retour à l'emploi guide largement toutes ces opérations de classification et de tri. Les représentations des cadres à propos des différents parcours ou voies d'accompagnement permettent de saisir la hiérarchisation en termes de chances qu'ils accordent aux allocataires. À titre d'exemple, une cheffe de service social expose de la sorte son avis au sujet de l'accompagnement global, la modalité renforcée de suivi des demandeur·euses d'emploi :

« J'ai été convaincue dès le début, il y a différents facteurs qui expliquent que ça prend pas autant que ça devrait prendre, mais je pense qu'en effet il faut continuer à l'activer. Il faut vraiment continuer un maximum à l'activer comme modalité d'accompagnement, dès lors où il y a **le moindre frein social**, même le plus basique, même un frein social qui, en fait ne relève pas d'un accompagnement sur la durée par la Maison de la Métropole, ça nécessite peut être que un rendez-vous, je me dis ça permet de proposer aux bénéficiaires du RSA [...] un accompagnement renforcé, par du droit commun Pôle emploi et je trouve que pareil, ça enferme moins les bénéficiaires du RSA qui se disent voilà c'est pas parce que je suis bénéficiaire du RSA que je suis accompagné par voilà, je suis accompagné aussi par Pôle emploi donc je trouve que ça renvoie des choses. »³

¹ Mehdi ARRIGNON, « Quand l'Europe s'active. Effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi », *Revue française de science politique*, 2014, vol. 64, n° 1, p. 29-56.

² Probablement car l'appartenance au corps des travailleur·euses sociaux·ales empêche d'endosser publiquement, vis-à-vis des collègues, un discours qui serait trop en faveur du retour à l'emploi à tout prix. Cela ne fait pas partie des représentations valorisées dans ce groupe professionnel aux valeurs se voulant humanistes et bienveillantes.

³ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation, ayant passé son diplôme de conseillère socio-éducative, le 8 juillet 2021.

On perçoit bien l'avis positif de cette cheffe de service social territorial au sujet de cette modalité renforcée d'accompagnement des allocataires du RSA : en creux, elle dévalorise les parcours sociaux, pourtant proposés et dispensés dans « son » service, la Maison de la Métropole, comme étant des voies desquelles il paraît « *difficile* »¹ de sortir, voire des parcours « *enfermant* »². L'avis plutôt positif – certes surprenant³ – de cette cadre intermédiaire au sujet d'un accompagnement réalisé en binôme avec Pôle emploi, permet donc de mettre en exergue ce cadrage par l'emploi dans ses pratiques quotidiennes. Cette même professionnelle, observée lors d'une instance d'orientation des allocataires du RSA, porte donc des représentations valorisantes quant à des accompagnements vers l'emploi, et en creux, des représentations plutôt négatives de l'accompagnement social réalisé dans les Maisons de la Métropole. Cela lui permet alors de trier les situations d'allocataires : les accompagnements sociaux seront réservés à des personnes qui ne font pas preuve d'une volonté de s'insérer par l'emploi, qui n'ont pas de projets professionnels et pour lesquels la liste des « freins sociaux » serait trop longue – donc plus difficile à résoudre.

D'autres cadres intermédiaires peuvent en revanche regretter un peu plus frontalement le recul, voire la marginalisation du social dans l'action publique mise en œuvre par la Métropole. Une seconde cheffe de service social évoque par exemple que « *oui, il y a des situations, entre autres, sociales, de santé, sur lesquelles il faut mettre des moyens aujourd'hui* »⁴. Pourtant, en regrettant cela, cette cadre intermédiaire vise plus explicitement des segments précis d'allocataires, valorisant par-là les actions innovantes de partenaires qui prennent en charge des publics aux contours bien déterminés. Cette approche, si elle met en évidence une pensée hors du cadre de l'emploi, ne permet pourtant pas de mettre l'accent sur la dimension universelle du droit au RSA et renforce une vision de prise en charge par problématiques des allocataires. Ces dernières sont appréciées selon la norme de l'emploi et doivent déclencher des traitements singuliers, et non plus collectifs de la précarité.

D'autres cadres intermédiaires rencontrés à Lyon, qui ne sont pas issues du groupe des travailleur·euses sociaux·ales, ont pu tenir des discours plus fermes à l'encontre de la politique d'insertion menée. Ils et elles pouvaient par exemple estimer que le Département n'activait pas une position forte à l'encontre des allocataires du RSA, estimant par-là que les

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Surprenant car comme je le montre dans le chapitre 3, les représentations des travailleur·euses sociaux·ales à l'égard du service public de l'emploi sont bien souvent négatives, sur les deux territoires comparés.

⁴ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation ayant exercé vingt ans en centre social avant de reprendre un master en développement local, le 11 mai 2021.

seules obligations légales des collectivités étaient intrinsèquement peu coercitives. Ce type d'acteur·rice rencontré·e était plus souvent constitué des cadres des services centraux de la Métropole. Un ancien chef de service de la Direction de l'insertion et de l'emploi de la Métropole de Lyon définit par exemple en ces termes l'insertion, avant de préciser que, selon lui, le cadre légal du RSA est presque trop laxiste en matière de suivi des allocataires :

« Du fait des 40 000 allocataires du RSA, je ne crois pas une seconde que les 40 000 soient employables, on va pas se faire non plus d'illusions, avec des gens qui sont dans une situation de précarité ou de santé mentale, ou de capacité physique, ou même de capacité à reprendre le protocole de leur situation de précarité. Si ne serait-ce, ils voient d'autres gens, qui ont un toit au-dessus de leur tête, et une vague vie sociale, et une problématique santé qui est prise en charge, c'est super, quoi. Et le RSA aura rempli sa mission. Pour d'autres qui sont en pleine capacité de prendre un boulot, et qui sont toujours à juste avoir un toit, et voir des gens. Là, on a raté. Moi, je n'ai pas de définition, pour dire l'insertion, ou c'est quoi l'objectif, ou où on veut aller. Mais je pense que pour chaque individu, l'objectif qu'on doit se donner, il est différent, et ça vient percuter l'objectif de droit et de devoir. »¹

Ces paroles relèvent bien de deux constats faits précédemment. Tout d'abord, l'intégration par ce cadre de la logique inhérente à la réduction de la dépense publique. Ensuite, le fait que ce cadre intermédiaire semble imprégné de la représentation selon laquelle c'est avant tout par ou via la norme de l'emploi que l'on doit penser l'insertion des allocataires du RSA. Il répond en effet sans transition à la question « qu'est-ce que l'insertion selon vous ? » par l'enjeu de l'employabilité ; même s'il développe ensuite un propos relatif aux divers segments d'allocataires, c'est bien selon l'étalon ou le standard de l'emploi que ce cadre intermédiaire conçoit l'insertion. En mettant en avant la nécessité d'individualiser l'insertion, il rejoint l'injonction à l'autonomie des allocataires du RSA, qui contrevient au cadre universel de la protection sociale et la « norme d'égalité de traitement »².

À Paris, des logiques similaires d'imprégnation des cadres territoriaux·ales à la logique du tout emploi, plutôt qu'à une approche par l'intégration sociale des allocataires, semblent régir leurs actions. Au sein des EPI, les divisions territoriales parisiennes chargées de la gestion des flux des allocataires, les cadres intermédiaires – souvent issues elles-mêmes³ du travail social – se trouvent prises dans une tension entre d'une part, la diminution des moyens humains, et, d'autre part, l'impératif de traiter chaque situation individuelle le plus justement. Une

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² Émilie BILAND et Didier DEMAZIERE, « Chapitre 17. Les organisations, matrices des inégalités », in *La société des organisations*, Presses de Sciences Po, 2022, p. 277-290.

³ Toutes les cadres intermédiaires parisiennes rencontrées sont des femmes, d'où la féminisation du terme.

première cadre intermédiaire rencontrée à Paris semble définir l'intérêt du rôle des EPI dans la gestion des flux d'allocataires du RSA comme comprenant notamment les possibilités d'intégrer « *aussi le volet social* »¹. Elle précise dans un second temps que ce volet social peut être constitué de différents champs d'intervention : « *demandes d'aide financière, on gère des problèmes de logement, les informations préoccupantes, et les personnes vulnérables* »². Alors que ces EPI sont dédiés à la gestion des allocataires du RSA³, cette cadre valorise les démarches sociales comme autant de manières pour ses services et travailleur·euses de concrétiser leurs possibilités d'actions auprès des publics précaires. En effet, le reproche implicitement adressé aux allocataires porte sur leur supposée absence de mobilisation face aux nombreuses offres proposées par la collectivité :

« Je dirais que pour les publics, la difficulté, c'est qu'ils voient un intérêt à notre accompagnement et qu'ils se saisissent des dispositifs. Parce que la Ville déploie beaucoup d'actions, on en a énormément. Par contre, on n'a pas forcément le public en face. Et pourquoi ? C'est là où, quand je parle de l'accompagnement global, pour moi, **si j'étais sans boulot**, allocataire du RSA, d'avoir mon propre conseiller Pole emploi et un travailleur social, je crois que j'y verrais un intérêt. Mais c'est parce que je suis aussi dans la boutique et que j'ai la plus-value de ça : d'être accompagné, d'être guidé, d'être soutenu, qu'on me dise "il faut y aller", qu'on m'oriente, qu'on réalise mon CV. Voilà. Mais comment amener les gens à s'en saisir ? Ça, c'est une réelle difficulté. Comment les amener à se saisir des accompagnements professionnels, des dispositifs de remobilisation, des actions collectives, et de nos entretiens ? »⁴

Cette idée que les allocataires ne se saisiraient pas pleinement des dispositifs proposés, doublée d'une projection des cadres sur les situations individuelles d'accompagnement, aboutissent à une mise en cause du comportement individuel des allocataires. Dans cet extrait, la responsabilité du manque de « mobilisation » des publics est attribuée avant tout à l'inadaptation des allocataires eux-mêmes aux dispositifs proposés par la collectivité parisienne en matière de retour à l'emploi. À l'inverse, les défaillances plus structurelles mettant en cause l'inadaptation des dispositifs aux situations individuelles rencontrées par les allocataires, ne sont pas envisagées.

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021. Les informations préoccupantes recouvrent la protection des mineur·es lorsque les professionnel·les estiment que le ou la mineur·e est en danger. La protection des personnes vulnérables renvoie aux personnes en situation de dépendance, par le handicap ou la perte d'autonomie.

² *Ibid.*

³ Contrairement par exemple aux CCAS (CAVSP à Paris) pour lesquels l'accueil est inconditionnel.

⁴ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021.

Les cadres intermédiaires de l'insertion se retrouvent en position de devoir parfois endosser les échecs de la politique publique. Si le sujet n'a pas systématiquement été abordé avec elles et eux lors des entretiens, certains de leurs propos (exprimés spontanément) montrent bien les dynamiques par lesquelles les cadres intermédiaires peuvent se retrouver à devoir assumer les limites d'un système structurellement défaillant. Le sentiment de devoir parfois user de leurs marges de manœuvre pour ne pas précariser davantage des allocataires du RSA qui ne rempliraient plus leurs obligations après avoir passé plusieurs années à être accompagné·es, est plutôt courant chez certain·es cadres :

« C'est-à-dire il y a des personnes pour qui l'accompagnement... Il y a des allocataires pour lesquels le maintien de l'accompagnement a un véritable sens, ne serait-ce que celui de presque les reconnaître comme faisant toujours partie de cette société, en fait. Ne serait-ce que ça. Alors qu'on n'essaie plus de faire évoluer les situations. On n'est plus sur de l'insertion professionnelle. On est sur de l'insertion sociale. Voilà. Alors je suis... En tant que valideur, je suis, oui, quelquefois sollicitée pour valider des contrats de personnes dont la situation n'évolue pas. Et moi, j'essaie toujours de... Je trouve qu'on est dans un contexte très difficile. Et j'essaie toujours de faire... Enfin en tout cas, je prends en compte l'âge de la personne. Je regarde immédiatement l'âge de la personne, la durée, son ancienneté dans le dispositif. J'essaie d'avoir un regard même très rapide sur son parcours dans le dispositif. Qu'est-ce qui a pu être proposé comme type d'accompagnement, comme prestation, comme... Et quand tout a été épuisé, ben écoutez, même si le référent dit que l'allocataire a du mal à venir au rendez-vous, moi, je ne propose pas de sanction. Parce que je pense qu'à un moment donné, on ne peut... En tout cas, moi, je ne peux que reconnaître que le dispositif a épuisé tous ses moyens. »¹

Ce sentiment d'échec ou *a minima* d'épuisement que cette cadre doit endosser, quand bien même le parcours antérieur de la personne peut n'avoir aucun lien avec elle, vient alors justifier un traitement potentiellement inégalitaire entre allocataires. C'est donc bien dans ces derniers espaces d'épuisement des rouages administratifs que les cadres intermédiaires peuvent user de leur pouvoir discrétionnaire et permettre – ou non – de ne pas enclencher des sanctions à l'encontre d'allocataires du RSA qui ne rempliraient plus, de fait, leurs obligations. Une systématisation du traitement des dossiers et des contre-signatures nécessaires ferait sans doute pencher vers une remise en cause de ce traitement discrétionnaire de la part des cadres, mais en l'absence de « solutions » immédiates, compte tenu des délais de traitement de dossiers plus complexes², les directions centrales départementales font l'impasse sur la fragilisation de tels

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, le 10 mars 2022. Cette responsable a repris une formation d'assistante sociale à 30 ans après quelques années passées en tant que standardiste. Elle exerce en EPI depuis 2009.

² Minimum vieillesse ou Allocation aux adultes handicapés (AAH).

dossiers par la sanction. Les limites du système de l’insertion et de l’assistance semblent acquises et connues des cadres.

Comme le soulignent Sandrine Garcia et Jean-Marie Pillon, c’est notamment « parce qu’ils sont confrontés à des objectifs irréalisables avec les moyens octroyés, [que] ces groupes professionnels catégorisent et priorisent les demandes des usagers selon le travail qu’ils requièrent »¹. En favorisant donc le traitement des allocataires pour lesquels l’insertion ne sera pas considérée comme trop longue – comprenons lorsque la personne est réputé proche de l’emploi, sans cumuler trop de « freins sociaux » – les cadres intermédiaires opèrent ainsi un tri des allocataires selon la norme d’employabilité rapide. Lorsqu’un allocataire arrive en fin de parcours, après que les services départementaux aient « tout tenté », c’est-à-dire épuisé les dispositifs jugés adaptés à sa situation, il ou elle peut alors, en dernier recours, bénéficier de la capacité discrétionnaire d’un·e cadre de ne pas prononcer de sanction à son encontre. Quoi qu’il en soit, cette logique de l’épuisement des dispositifs atteste bien de l’intégration, jusqu’au dernier moment et en dernier recours, du principe de l’emploi comme fil directeur du gouvernement des parcours d’allocataires du RSA par les cadres intermédiaires territoriaux·ales. Les agent·es territoriaux·ales qui accompagnent quotidiennement les allocataires, sont eux et elles aussi positionné·es en relais des normes de retour à l’emploi.

1.3.2 Les agent·es administratif·ves comme relais des normes de l’action publique

L’intégration des normes de l’action publique pourrait paraître *a priori* plus logique par les catégories des cadres territoriaux·ales et/ou associatif·ves, parce qu’ils et elles doivent diffuser ces normes auprès des agent·es qu’ils et elles encadrent. Il convient d’analyser comment cette diffusion des normes auprès des agent·es qui sont au contact quotidien des classes populaires se répercute. Ces agent·es sont principalement constitués de travailleur·euses sociaux·ales et de conseiller·ères en insertion professionnelle. L’expérience quotidienne du guichet pour les agent·es public·ques et para-public·ques conduit à infléchir ou à renforcer un idéal acquis en formation pour celles et ceux qui auraient fait carrière dans le secteur social, lié au souhait de « soulagement de la misère et [de] libération de personnes vulnérables et

¹ Sandrine GARCIA et Jean-Marie PILLON, « Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes », *op. cit.*

opprimées »¹. La confrontation des représentations sur le social avec la réalité du travail d'accompagnement et des situations de précarité rencontrées peut aussi atténuer des pratiques idéalisées.

Ces travailleur·euses des guichets sont à des degrés divers des relais de la norme d'employabilité et d'autonomie. La trajectoire professionnelle semble jouer beaucoup dans cette différence de mise en œuvre de l'appréciation de la distance à l'emploi. On peut distinguer schématiquement deux groupes : celles et ceux qui ont été formé·es au travail social sont sans doute les moins enclin·es à mettre en œuvre strictement le retour à l'emploi comme principe directeur de leurs accompagnements. Au contraire, les agent·es aux parcours non issus du travail social n'apparaissent que marginalement imprégnés d'une matrice aspirant à la résolution de la misère. Ils et elles intègrent nettement plus l'enjeu du retour à l'emploi comme seule et unique voie permettant l'amélioration des situations individuelles rencontrées, empêchant de fait la conception même d'alternatives à une insertion dans la société réussie. Un conseiller en insertion professionnelle travaillant dans un EPI à Paris exprime en ces termes sa vision de l'insertion et de son métier, en formulant une critique de ses collègues, qu'il associe principalement à une approche centrée sur les dispositifs sociaux :

« On peut effectivement rester que sur du social. C'est-à-dire qu'en gros, on va travailler en interne à l'institution avec des orientations, vite faites, c'est-à-dire qu'on va se contenter de répondre à une problématique par un dispositif, un dispositif qui n'est pas forcément adapté à la problématique. [...] Après, on peut plutôt travailler, effectivement, la personne en tant que telle, ses besoins, ses envies, son environnement, tout ça peut être porteur, et puis on peut travailler avec un territoire. Donc après, à partir du moment où on commence à travailler avec un territoire, comme le RSA peut financer énormément de choses, effectivement il y a d'autres acteurs que Pôle emploi, ou que les EPI, ou que le service social polyvalent, ou que les 4-5 assos qui ont été mandatées pour accompagner les gens, c'est sûr qu'il y a un travail qui est ... comment on va dire ça ? Plus intéressant et plus intense, mais qui nécessite effectivement qu'on soit **curieux**. Donc on peut travailler avec la Direction départementale du travail et de la formation professionnelle, des chambres de commerce et d'industrie, on peut travailler à Paris, vous avez la cité des métiers, [...] on peut travailler avec tout un tas d'autres associations qui nous envoient effectivement de l'information sur des chantiers d'insertion, des choses comme ça, on peut même travailler avec la Ville, puisqu'ils proposent des emplois aidés. »²

¹ Marcel JAEGER, *Guide du secteur social et médico-social - 11e éd.*, Paris, Dunod, 2020.

² Entretien avec un conseiller en insertion professionnelle en EPI, diplômé du supérieur (niveau licence), animateur commercial puis commerçant indépendant, et enfin développeur économique en Ile-de-France, le 2 novembre 2021.

Les partenaires énumérés par ce conseiller en insertion professionnelle attestent bien du fait qu'il ne conçoit les outils à sa disposition que comme exclusivement centrés autour de l'accès à l'emploi pour les personnes accompagnées. En creux, se dessine une critique qu'il adresse à d'autres intervenant·es sociaux adoptant une approche plus centrée sur les dispositifs au sens juridiques, soit les travailleur·euses sociaux·ales. Selon lui, l'accompagnement pour l'accès à l'emploi nécessite de comprendre et de se saisir des différents partenariats possibles. À l'inverse, certains·es référent·es, dont les habitudes professionnelles sont bien ancrées, auraient du mal à percevoir — et donc à exploiter — des alternatives aux freins sociaux traditionnels, tels que la garde d'enfants, la maîtrise du français, ou les problématiques de santé physique et mentale.

En opposition à ce schéma de pensée favorisant le travail en direction de l'emploi ou *a minima* du projet professionnel comme primordial, les travailleur·euses des services sociaux parisiens qui appartiennent au travail social vont inscrire leur accompagnement dans des dynamiques d'étapes bien séparées. Les assistantes sociales rencontrées dans les services sociaux cloisonnent nettement leurs interventions selon que la situation de la personne précaire doit relever du social ou du professionnel. La résolution des freins à l'emploi est un préalable indispensable au retour à l'emploi, dans une logique de parcours qui doit prédominer. Le ou la travailleur·euse social·e est donc celui ou celle qui est chargé·e d'amener vers, de permettre une évolution, dans une logique d'étapes. C'est ce qu'explique cette assistante sociale qui est en poste en service social polyvalent de la Ville de Paris (CASVP) depuis deux ans au moment où je la rencontre :

« Le contrat d'engagement réciproque et le RSA, c'est de l'insertion sociale ou professionnelle. Dans le volet social, on peut parler du bénévolat, on peut parler de plein de choses. Maintenant c'est vrai que dans les faits, dans la réalité dans laquelle on est, les gens ne sont pas... Peut-être que je me trompe en disant ça, mais je pense que ce n'est pas leur préoccupation. Quand on leur parle de ça, on va être à côté. Alors on peut en discuter si on sent peut-être que ... Clairement voilà quand il y a des problèmes de logement, de famille, de voilà, la citoyenneté, ce n'est pas ce qui apparaît en premier. C'est dommage parce que ça reste une insertion sociale, mais je pense qu'on est à côté. C'est peut-être notre rôle aussi, je ne sais pas. [...] Et moi ce que je veux vraiment, pour donner du sens à ce que je fais, c'est il faut vraiment que les personnes elles fassent quelque chose. Il faut qu'elles s'inscrivent dans quelque chose. *A minima*, être plus à l'aise à écrire et à lire un courrier parce qu'elles sont dépendantes de leurs copains, de leurs amis, de leur famille. **Au moins avoir un minimum d'autonomie sur lire les papiers.** C'est vraiment le minimum pour moi de l'insertion. Et après, à plus grande échelle, une insertion

professionnelle avec tout ce qui... puis après de gérer son salaire, de payer son loyer, voilà. L'insertion, c'est vraiment... Il faut s'inscrire dans quelque chose. »¹

On décèle dans ses paroles la nécessité, pour l'assistante sociale de concevoir son accompagnement des personnes comme au plus près de leurs réalités. Par exemple, alors que ses responsables soulignent parfois, en réunion d'équipe, l'importance d'inclure des objectifs comme le bénévolat ou le fait d'aller voter dans les contrats d'engagement des allocataires, elle les considère comme irréalistes et en décalage pour la majorité des personnes accompagnées. Elle explique alors que, pour donner du sens à son métier, elle privilégie des démarches moins ambitieuses mais plus facilement réalisables pour les personnes telles que « *mettre [leur] photo sur [leur] carte vitale* »². Ces actions lui permettent de faire participer la personne accompagnée à la société, comme si le fait qu'elle soit allocataire du RSA l'ait dépossédée de son appartenance au monde social. Ce prisme de l'accompagnement vers l'autonomie par l'inscription dans des démarches d'ordre collectives est propre aux représentations des travailleur·euses sociaux·ales qui souhaitent ramener les personnes accompagnées vers un tout, vers une norme d'intégration sociale qui serait souhaitable, et qui sont empreintes de paternalisme, voire d'infantilisation.

Pourtant, dans les deux cas, qu'il s'agisse d'accompagner en direction de l'emploi principalement, ou d'accompagner pour lever les difficultés sociales qui empêchent l'emploi, les référent·es de parcours RSA sont là pour favoriser la norme d'autonomie³ contenue dans l'action publique. L'assistante sociale précitée résume bien ce constat : « *normalement notre rôle c'est de les pousser à l'autonomie, de les autonomiser au maximum* »⁴. Ce terme, qu'elle répète plusieurs fois au cours de l'entretien, est donc essentiel dans l'action quotidienne de ces agent·es administratif·ves des guichets qui tentent, dans une tension entre souhaits de la personne et nécessité de réaliser les objectifs de l'institution, de trouver un sens à un accompagnement qui ne peut, par définition, être parfait au regard des difficultés structurelles du chômage et des discriminations sur le marché de l'emploi.

Pour de nombreux·euses agent·es des guichets, l'insertion peut alors se résumer de la sorte : « *être inséré c'est [la] capacité de faire ses propres choix* »⁵. Les difficultés rencontrées

¹ Entretien avec une assistante sociale d'un SSP d'un territoire pauvre de la capitale, le 5 novembre 2021.

² *Ibid.*

³ Nicolas DUVOUX et Serge PAUGAM, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2013.

⁴ Entretien avec une assistante sociale d'un SSP d'un territoire pauvre de la capitale, le 5 novembre 2021.

⁵ Entretien avec un conseiller en insertion professionnelle en EPI, diplômé du supérieur (niveau licence), animateur commercial puis commerçant indépendant, et enfin développeur économique en Ile-de-France, le 2 novembre 2021.

par les référent·es de parcours RSA dans l'accompagnement des publics rejoignent celles déjà évoquées concernant les cadres intermédiaires : assumer les limites structurelles d'un système sur lequel les agent·es ne peuvent pas agir. Ce mécanisme conduit aussi les agent·es des guichets à rejouer les logiques du tri selon les chances réelles estimées de retrouver une vie dans la norme de l'emploi salarié¹ permettant l'autonomie, et donc de ne plus être « assisté ». Le conseiller en insertion professionnelle résume de la sorte :

« Si vous voulez, j'ai une dame là avec cinq enfants, qui a très peu travaillé, qui a arrêté l'école à 16 ans, mais qui est née, qui a grandi en France, qui est toute seule, qui a une histoire, un parcours chaotique avec les papas de ses gosses. Heureusement, elle est déjà prise en charge au titre de l'hébergement et suivie en accompagnement social lié au logement par une association. Sur Paris, c'est quand même des gens qui se retrouvent potentiellement SDF, alors qu'ils ont des gamins quand même, c'est assez fou. Et qui derrière effectivement se forment, qu'est-ce qu'elle choisit comme métier ? Elle choisit comme métier de devenir auxiliaire de vie, sans permis de conduire bien sûr, auxiliaire de vie, on est d'accord que pour faire un temps plein, pour pouvoir se débrouiller, ça va être très compliqué avec quatre gamins à éduquer quoi. Donc ça après on part effectivement sur des gens qui vont se retrouver avec prime d'activité parce qu'ils sortiront pas du RSA, parce qu'ils seront avec des jobs effectivement, ils pourront pas aller, enfin à temps plein. La difficulté si vous voulez, parce que sortir du système, en gros, c'est retrouver un boulot qui vous permet de vous débrouiller seul dans la vie. Et ça, on en a peu. Ceux qui sortent comme ça, c'est généralement des gens qui sont des classes moyennes, ou qui ont été classes moyennes, voire plus, et qui effectivement ont un passage au RSA. »²

On peut comprendre que le tri opéré par ces agent·es des guichets consiste alors à classer ou établir des groupes d'allocataires selon leurs potentialités de retour de l'emploi, dépendantes elles-mêmes autant des trajectoires passées que des ressources initiales. Dans le discours ci-dessus, les ressources initiales sont rattachées à la classe supposée ou identifiée par le conseiller, mais c'est aussi la grille de lecture que proposent les travailleur·euses sociaux·ales lorsqu'ils évoquent les difficultés d'adaptation de certains publics, voire la nécessité d'endosser des missions « éducatives »³ avec certain·es allocataires.

À Lyon, les agent·es des guichets du RSA que j'ai rencontré sont principalement des travailleur·euses associatif·ves. L'accès au terrain a fait que, du côté des services sociaux

¹ Jean-Marie PILLON, « Emploi », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, p. 208-213.

² Entretien avec un conseiller en insertion professionnelle en EPI, diplômé du supérieur (niveau licence), animateur commercial puis commerçant indépendant, et enfin développeur économique en Ile-de-France, le 2 novembre 2021.

³ Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021. Après avoir été pendant dix ans documentaliste, cette ancienne salariée du privé puis du public a passé son diplôme de CISP après avoir été licenciée à la suite de restructurations internes. Elle exerce le métier de CISP depuis onze ans.

métropolitains, des cadres intermédiaires ont été plus souvent rencontré·es. Ce sont pourtant des dynamiques similaires qui ont été repérées dans les discours des agent·es associatif·ves, qu'ils et elles soient issu·es du travail social ou non. En répondant à la question « qu'est-ce que représente pour vous l'insertion ? », une conseillère en insertion professionnelle associative porte par exemple un discours assez ambigu mais représentatif des travailleur·euses des guichets rencontré·es à Lyon. En effet, cette référente débute sa réponse en évoquant les limites de ce terme « insertion » qu'elle dit ne pas aimer, mais véhicule dans la suite de sa réponse les mêmes représentations que les travailleur·euses qui endossent les normes du retour à l'emploi dans leurs accompagnements. Elle dit alors que la définition de l'insertion serait à trouver dans une dynamique d'accompagnement d'allocataires du RSA « *pour qu'ils s'adaptent au marché de l'emploi* »¹ :

« Finalement les gens qui vont y arriver sont, c'est vraiment l'expression qu'on déteste dire, mais c'est réel, mais c'est le haut du panier, c'est toujours pareil, voilà, donc c'est les gens qui sont pas tout seuls, ça c'est essentiel, c'est les gens qui ont un peu les reins solides quand même, qui ont pu être un peu scolarisés, voilà. Les autres [...] sincèrement je pense qu'il y a quand même des personnes où nous on parle souvent de l'éducatif c'est-à-dire, on le voit très bien, on est quand même dans un accompagnement adulte, on a quand même parfois des personnes en face de nous, qui ne sont pas adultes, qui relèvent de l'éducatif. Et où là en fait sincèrement je, c'est pas notre métier, on n'est pas éducateur, et de toute façon quand un adulte a pas ces codes-là, euh, j'ai presque envie de dire que c'est trop tard, c'est terrible, mais pour certaines personnes, ça ne pourra pas y aller, parce qu'on a des gens qui ont quand même des comportements, tellement inadaptés, alors ils sont pas malades, ils sont pas fous, c'est juste qu'ils sont complètement inadaptés. »²

C'est presque par un sentiment de honte que débute cet extrait d'entretien, que la référente n'ose pas assumer devant moi (« l'expression qu'on déteste dire »³). Toutefois, elle estime que certaines personnes allocataires du RSA qu'elle accompagne seraient trop éloignées des normes d'intégration sociale valorisées dans les sociétés contemporaines. Sans invoquer pour autant la santé mentale – que l'on a pu à d'autres reprises entendre de la part des professionnel·les – et des problématiques d'ordre plus pathologiques, elle dédouane par ce discours une partie des limites de son accompagnement par le comportement des allocataires

¹ *Ibid.*

² Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021. Après avoir été pendant dix ans documentaliste, cette ancienne salariée du privé puis du public a passé son diplôme de CISP après avoir été licenciée à la suite de restructurations internes. Elle exerce le métier de CISP depuis onze ans.

³ Il faut aussi préciser que cet extrait prend place à la fin d'un entretien relativement long, d'1h30, et que je venais d'évoquer l'intérêt des réseaux professionnels tels que Rhône Insertion (cf chapitre 2), réseau particulièrement engagé dans la défense des allocataires et dans le maintien d'une approche par le lien social avant tout.

qu'elle suit. L'inadaptation qu'elle met en cause relève d'un signal négatif dans ses pratiques d'accompagnement : tout se passe comme si, pour ce type d'allocataires qu'elle estime inadaptés, l'accompagnement était vain et qu'« il n'y [avait] plus rien à faire »¹. Les éléments qu'elle analyse comme étant des signaux positifs d'intégration au social agissent alors comme des faisceaux d'indices des chances ou potentialités pour le ou la référent·e d'aboutir à un accompagnement fructueux avec la personne. Le constat de cette professionnelle lyonnaise rejoint donc celui des travailleur·euses parisien·nes rencontré·es, appuyant l'idée que, certes, l'appartenance au travail social atténue la mise en pratique du retour à l'emploi à tout prix, mais que ces allocataires ne sont ni autonomes ni intégrés à un tout, au collectif.

En se faisant le relais des normes véhiculées par l'action publique, les agent·es administratif·ves des guichets se positionnent eux et elles aussi dans une incapacité à endosser les intérêts contradictoires des classes populaires. Ils arbitrent – plus ou moins consciemment – en faveur des normes produites et valorisées par l'administration, car ils et elles en sont aussi les produits. Ils et elles sont alors incapables de penser hors des cadres de la mise en emploi et des freins sociaux. Le tri des allocataires se fait quotidiennement à partir de cet éloignement, cette distance au marché de l'emploi qui passe par une traduction concrète dans l'impératif d'être autonome dans ses démarches d'accès aux droits et de recherche d'emploi. Cela contribue fortement à mettre de côté voire marginaliser les publics les plus précaires de ces couches populaires qui ne s'en sortiraient pas avec le tout dématérialisé², ou avec la langue française, ou encore avec les « codes » des relations à l'administration³.

1.2 Le quartier et les associations : plus petits, plus proches ?

D'autres agent·es de liaison entre les gouverné·es et les gouvernant·es agissent aussi localement, et ce, à des échelles plus restreintes. Il peut s'agir notamment des associations, qui en qualité d'organismes intermédiaires bien implantés sur leurs territoires permettent d'assurer

¹ Verbatims issus de l'observation.

² Clara DEVILLE, « L'espace de la distance au politique. La fabrique territoriale des rapports à l'État en milieu rural », *Politix*, 2022, vol. 137, n° 1, p. 125-155.

³ Être à l'heure à un rendez-vous fixé avec son ou sa référent·e, lui répondre au téléphone ou par mail, ou encore avoir un comportement approprié et calme, presque de gratitude à l'égard de celui ou celle-ci, font partie des attitudes attendues des allocataires dont j'ai pu entendre parler lors des entretiens avec les conseiller·ères.

du lien avec des populations très précaires sur certains territoires. Mais il peut aussi s'agir des territoires eux-mêmes, en particulier des quartiers construits bureaucratiquement comme frontières et espaces de la mise en œuvre d'une action publique adaptée ou spécifique.

En suivant la perspective adoptée par Barrault-Stella *et al.*¹, le territoire peut être envisagé comme un vecteur de médiation historique et primordiale. En matière d'action sociale, le penchant vers un « territoire social actif » a entériné la « réfraction territorialisée des intérêts sociaux pris en charge et défendus par les institutions politiques et bureaucratiques »². C'est ici par l'angle de la proximité que je souhaite analyser deux intermédiations localisées : les dispositifs territorialisés d'accès à l'emploi et les associations. L'adaptation toujours plus poussée des ressources de l'action publique aux quartiers populaires contribue à faire des dispositifs renforcés d'accès à l'emploi des accélérateurs de la dualisation de l'action publique (1.2.1). Il s'agira enfin de comprendre la médiation assurée par un dernier agent de liaison que sont les associations. Leurs modes de financement par les collectivités territoriales restreignent la représentation des intérêts des classes populaires qu'elles sont censées mettre en œuvre dans l'idéal d'une société civile organisée (1.2.2).

1.2.1 Le territoire social actif : adapter l'insertion dans les QPV

L'analyse faite dans les précédents chapitres des dispositifs d'insertion dits « renforcés »³ a permis de mettre au jour des logiques de sélection des allocataires du RSA de la part des professionnel·les de l'action sociale pour entrer dans ou intégrer un programme d'insertion renforcé. Cette analyse du point de vue des pratiques des acteur·rices peut être complétée et croisée par la perspective socialement et politiquement construite de l'action publique en quartier prioritaire. Car en effet, les PLIE ont vocation à s'appliquer dans des frontières déterminées, qui recoupent souvent celles des quartiers prioritaires de la politique de la ville, bien que ce ne soit pas nécessairement le cas. Les personnes qui entrent dans le PLIE sont suivies intensément et sont repérées sur la base de « critères socio-économiques relatifs à la situation territoriale »⁴. En ce sens, on peut les analyser dans une perspective similaire à celle

¹ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux », *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Pour rappel, principalement l'accompagnement global, dispositif d'accompagnement conjoint entre un·e conseiller·ère de France Travail, et le PLIE, dispositif financé par le Fonds social européen pour une insertion par l'emploi renforcée dans les quartiers populaires.

⁴ Vincent LEBROU et Luc Sigalo SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale », *Politique européenne*, 2018, N° 60, n° 2, p. 8-33.

adoptée par Sylvie Tissot et Franck Poupeau au sujet des services publics dédiés ou adaptés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)¹, qui stigmatisent par un investissement plus important de moyens publics et véhiculent des conceptions misérabilistes et spatialisées de la pauvreté².

Le fait de réduire certains dispositifs d'insertion dits renforcés à des quartiers, des arrondissements ou des communes « mérite précisément d'être interrogé, car [il] constitue une manière de penser les problèmes qui se répercute sur la définition des politiques sociales »³. Le problème de la pauvreté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville suppose que ce sont précisément sur ces espaces que les classes populaires sont structurellement touchées par la pauvreté, dans une représentation purement misérabiliste. C'est ce que l'on repère à Paris notamment, où les inégalités socio-spatiales sont assez frappantes entre les arrondissements du centre – 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} – et les arrondissements du nord de Paris, sur lesquels on trouve systématiquement un voire plusieurs QPV. La carte de l'implantation du PLIE ci-dessous est à corréler avec les QPV parisiens : l'intégralité des arrondissements d'intervention du PLIE contiennent au moins un quartier prioritaire, à l'exception du 12^{ème} arrondissement, où le quartier de la Porte de Vincennes est passé d'une classification prioritaire en QPV à celle de Quartier de veille active (QVA).

¹ Qui viennent parfois contrebalancer le retrait des services publics et la diminution des moyens de droit commun dans ces mêmes espaces, sans que cela se compense.

² Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, no 159, n° 4, p. 4-9.

³ *Ibid.*

sur ces quartiers et « alimente une vision homogénéisante de populations qui seraient irréductiblement différentes », justifiant de leur dédier des « dispositifs et mesures spécifiques »¹.

Sur la Métropole de Lyon, l'enjeu de l'implantation paraît moins limité à la question de la politique de la ville depuis la décision de re-centralisation des PLIE par la collectivité à statut particulier en 2019. Tout le territoire de la métropole est dorénavant concerné par le dispositif du PLIE et toutes les habitant·es des frontières métropolitaines peuvent bénéficier de cette modalité complémentaire d'accompagnement. Auparavant, les frontières étaient elles aussi construites sur les territoires les plus en difficultés du Grand Lyon. Il y avait alors trois PLIE : l'un dans les frontières de la Ville de Lyon ; l'un dans le Sud-ouest lyonnais, réunissant Oullins, Pierre-Bénite, La Mulatière et St-Genis-Laval ; et le dernier dans l'Est lyonnais, sur quatorze communes concernées par des taux de chômage plus élevés que la ville-centre (Villeurbanne, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Bron et St-Fons pour les plus importantes²). On dénombre en 2024 cinq QPV à Villeurbanne, deux à Vaulx-en-Velin comme à Bron, et cinq QPV à Vénissieux dont un qui recoupe la commune de St-Fons. On peut lire sur le site de la maire PCF de Vénissieux Michèle Picard en 2016 que les quatorze communes du PLIE de l'Est lyonnais regroupent à elles seules plus de 43% des allocataires du RSA du Département du Rhône³. Ce dernier PLIE était un des plus importants en France avec l'accompagnement annuel de presque 5000 personnes, et faisait face à des difficultés financières majeures au moment de sa reprise par la Métropole. Pourtant, la promesse d'une gestion plus efficace du PLIE par l'échelon métropolitain en élargissant son périmètre n'échappe pas au « confinement des modalités de distribution des ressources publiques »⁴, sur lequel la section suivante revient plus amplement.

Dans ces espaces aux frontières délimitées sur lesquels interviennent les PLIE, on retrouve dans la conception de la politique sociale une tendance à envisager les populations qui y résident comme structurellement en difficulté, peu capables de s'extraire de ces causes quasiment inhérentes à leurs classes sociales. C'est ce que l'on retrouve en creux dans le discours de certains responsables rencontrés à Paris ou à Lyon. Le responsable du PLIE de Paris détermine la cible de son dispositif comme étant les personnes qui ne seraient pas accompagnées par le service public de l'emploi, échappant par-là aux rouages traditionnels de

¹ Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *op. cit.*

² Les autres communes du PLIE Uni-Est : la communauté de communes de la région de Condrieu, Chassieu, Corbas, Décines, Feyzin, Givors, Grigny, Meyzieu, Moins, Rillieux-la-Pape, St-Priest.

³ URL : <https://michele-picard.fr/association-uni-est/> [consulté le 14 janvier 2025].

⁴ Antoine LEVEQUE, « Patrick Le Galès (dir.) (2020). Gouverner la métropole parisienne. État, conflits, institutions, réseaux », *Gouvernement et action publique*, 2022, vol. 11, n° 2, p. 162-167.

la lutte contre le chômage. Il propose sa vision de l'intervention du PLIE dans cet extrait d'entretien, qui constitue selon lui une « réponse plus calibrée » à un public qui demanderait davantage de moyens. Ce dernier explicite une caractéristique inhérente au public du PLIE qui serait démotivé et découragé des dispositifs d'accompagnement classiques :

« On a un public qui a besoin sans cesse, mais qu'on doit à chaque fois aller chercher. Mais en même temps, ce n'est pas forcément que de leur faute. Souvent, le retour qu'ils nous ont fait, c'est "d'accord, mais qu'est-ce que vous allez m'apporter ?" Et ça, je l'ai déjà fait. À un moment donné, c'est une succession de mobilisation qui fait que le public n'y croit plus. C'est intéressant parce qu'on a fait témoigner une participante qui a été suivie chez nous, accompagnée, et qui a été recrutée chez Ducasse, parce que Ducasse ouvre des chocolateries dans les gares, etc. [...] Elle a fait le témoignage vidéo pour notre rapport d'activité, et elle m'a dit "Au début, quand vous m'avez contactée, vous m'avez appelée cinq-six fois. Le référent m'a appelée cinq-six fois. Je ne l'ai jamais rappelé parce que je me disais "Mais qu'est-ce qu'il me veut celui-là ? C'est bon, j'en ai marre. À chaque fois, c'est la même chose. Vous me donnez rendez-vous, ça n'avance pas, etc". Et puis, la septième fois, je me suis dit "Mais il est malade. Pourquoi il insiste autant ?" Donc, j'ai quand même décroché. Et finalement, c'est cette septième fois où elle a appelé, où le référent m'a appelée, où elle s'est dite "Bon, je vais aller au rendez-vous". Et ça a enclenché le truc. Et aujourd'hui, elle en est ravie. »¹

Le déploiement de moyens importants pour cette personne que le responsable du PLIE de Paris décrit comme particulièrement désabusée par le système est emblématique selon lui de l'accompagnement réalisé par le PLIE. En décrivant dans cet extrait la spécificité du public « qu'on doit aller chercher », le cadre définit les contours des personnes que le dispositif cherche à atteindre sur les territoires en question. Dans ces espaces où la précarité est très forte, l'intervention publique renforcée par le recrutement plus important de référent-es, par le caractère insistant de ceux et celles-ci (comme l'illustre l'extrait d'entretien précédent), ou encore par le suivi intensif mensuel des allocataires, laisse à penser que ce sont des problèmes spécifiquement spatialisés qui sévissent dans leurs frontières. Outre certains indicateurs qui font état d'une construction de la précarité – tel que le taux de chômage – cette spatialisation s'appuie aussi sur une responsabilisation accrue du public qui réside dans le périmètre géographique du PLIE. Cette vision spatialisée et misérabiliste de la pauvreté insiste alors sur les dimensions individuelles de la précarité et sont aveugles aux dimensions plus structurelles. En se concentrant sur des personnes plus proches de l'emploi, ces dispositifs contribuent à

¹ Entretien avec le responsable de la direction emploi, inclusion et solution territoriale de l'EPEC, le 10 mai 2022. Titulaire d'un master en économie sociale et solidaire, ce directeur a commencé sa carrière en tant que chargé de relations entreprises au sein de différents PLIE d'Ile-de-France puis de Cap Emploi, pour ensuite être devenu directeur du volet anciennement PLIE de l'EPEC en 2016.

écarter les personnes qui en sont les plus éloignées, alors même que l'adaptation aux quartiers populaires de ressources d'action publique cherche précisément à réaliser cet objectif.

En effet, cette représentation généralisante des quartiers les plus défavorisés en responsabilisant leurs habitant·es a pu être partagée par des professionnel·les de structures associatives dans la Métropole de Lyon qui intervenaient dans le cadre du PLIE avant 2019 et qui continuent d'être financées à ce jour par le FSE. L'idée que ces quartiers populaires nécessitent des moyens supplémentaires pour responsabiliser les individus donne par là un argument de mobilisation pour des associations de quartiers qui seraient dépendantes des financements étatiques spécifiques attribués par le biais des dispositifs d'accompagnement renforcés. Malgré elles, ces associations ont intégré la logique de la politique de la ville qui induit une vision péjorative de la pauvreté. Cette responsable associative de St-Fons, ex-commune du PLIE de l'Est lyonnais, bien qu'engagée dans le collectif Rhône Insertion, souscrit effectivement à une représentation négative de ces quartiers qui mériteraient selon elles davantage d'encadrement des personnes :

« Donc, dans les quartiers, je trouve, dans des secteurs qui sont très difficiles, on sait aussi qu'il y a besoin d'un accompagnement renforcé. On le sait. On sait qu'on ne va pas passer qu'un entretien par mois avec la personne. On sait que la personne, nous, en plus, c'est vrai que là, on est... bien identifiés les personnes. Il y en a qui viennent toutes les semaines pour demander des choses, ou qui appellent. Tout ce temps-là, on ne compte pas, parce que sinon, ça exploserait. Mais en même temps, on sait que c'est une réalité. C'est ce qu'on défend par rapport à la Ville ou aux partenaires, de dire, là, on est sur un territoire qui est aussi très compliqué. Et oui, il y a besoin de temps en plus. »¹

Le cumul des difficultés sociales des personnes sur l'espace de la commune de St-Fons, agit pour cette responsable associative comme un argument suffisant pour expliquer le fait de dédier et d'adapter l'action publique qui s'y déploie. Sans nier les causes structurelles de la pauvreté à d'autres moments de l'entretien, la responsable associative embrasse le cadre idéologique de la Politique de la Ville dans ce discours, liant les difficultés d'insertion professionnelle à la résidence. Elle explique bien, en effet, que c'est parce que les personnes habitantes de cette commune sont en proie à des difficultés sociales plus importantes qu'il faut pouvoir dédier plus de ressources publiques pour les prendre en charge et les responsabiliser.

Sur le terrain, les professionnel·les des associations qui agissent pour le compte des PLIE par délégation doivent jouer de ces frontières administratives et bureaucratiques pour

¹ Entretien avec la directrice de LLS, 21 avril 2021. Association financée pour l'accompagnement d'allocataires du RSA et de bénéficiaires de l'IER, l'équivalent lyonnais du PLIE. Voir chapitre 2.

repérer et intégrer des allocataires du RSA dans le dispositif renforcé. À cette sélection s'ajoutent les tensions entre la nécessité d'« aider et accompagner les personnes les plus en difficulté et les plus éloignées de l'emploi » et, « la contrainte de résultats qui les incite à ne prendre en charge que les publics ayant des chances de réinsertion estimées suffisantes »¹. Différents types de filtres agissent comme autant de manière de trier les personnes éloignées de l'emploi au sein même du dispositif du PLIE. Le paradoxe de ce type de dispositif d'accompagnement renforcé territorialisé réside dans le fait même de dédier des moyens plus importants à des espaces touchés plus fortement par le chômage mais d'aboutir finalement à une sélection des habitant·es de ces quartiers les plus insérables par l'emploi.

Le cadre d'application territoriale ou spatialisée de certains dispositifs d'insertion dits renforcés met au jour des dynamiques similaires à ce que décrivaient déjà Tissot et Poupeau en 2005 à propos des quartiers populaires : le fait de dédier des ressources publiques et d'adapter des services dans des espaces restreints contribuent à concevoir la politique sociale comme limitée à des espaces spécifiques cumulant les handicaps sociaux, « indépendamment de mécanismes d'ensemble »². Yasmine Siblot proposait alors de lire ces politiques comme s'inscrivant parfaitement dans des dynamiques néolibérales de repositionnement de l'État : « ces politiques d'"adaptation" permettent ainsi un désengagement discret des institutions publiques au nom même de l'amélioration du service aux populations "en difficulté" »³. Par extension infranationale, ce sont les collectivités territoriales qui poursuivent cette déresponsabilisation de la prise en charge de la pauvreté par ciblage des quartiers les plus difficiles.

1.2.2 Des associations à bonne distance

En qualité de représentantes de la société civile, les associations pourraient apparaître comme le relai entre les espaces sociaux précaires et les gouvernant·es. À défaut que ce rôle soit effectivement pris en charge et incarné par des élu·es qui désinvestissent la protection sociale, ou par la médiation d'un territoire qui se ferait réellement redistributeur, les

¹ Gwenaëlle PERRIER, « Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction », *Connaissance de l'emploi*, 2011.

² Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *op. cit.*

³ Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 70-87.

associations agissant souvent à l'échelle du quartier¹ peuvent être questionnées dans leurs activités d'intermédiations. Si l'on a pu estimer que la vitalité de l'engagement citoyen bénévole dans les associations venait « compenser ces formes d'engagement en déclin »² que sont les syndicats et les partis, il semble alors intéressant de poursuivre cette analyse du côté de celles et ceux qui travaillent dans les structures associatives. En ce sens, comment les travailleur·euses associatif·ves perçoivent-ils et elles leur métier et ses dimensions politiques, en qualité de prestataires des collectivités territoriales pour l'accompagnement des allocataires du RSA notamment ? Avec la notion d'intermédiations³ entre l'espace social et les gouvernant·es, le rôle de ces travailleur·euses associatif·ves comme agents de liaison – ou non – entre les espaces est donc éclairant pour appréhender les manières dont elles peuvent encore se faire les représentantes des intérêts des classes populaires ou si elles endossent finalement un rôle de « relai de normes comportementales institutionnelles »⁴.

J'ai montré dans le deuxième chapitre que les possibilités de représentation des intérêts des classes populaires dans les arènes locales de la décision demeurent assez limitées pour les structures associatives. Ces dernières ont en effet intégré les enjeux techniques découlant des instruments qui participent de leur sélection et s'éloignent ainsi, à des degrés divers, des classes populaires qu'elles accompagnent quotidiennement. Leurs modalités de participation à l'action publique se restreint souvent à des enjeux techniques, laissant croire qu'elles ont voix au chapitre pour améliorer l'efficacité de leur action quotidienne. À Paris comme à Lyon, dans l'enquête menée auprès des acteur·rices associatif·ves, un des points saillants a été le manque de liens concrets avec les arènes politiques, qu'il s'agisse d'espaces de dialogue dans lesquels ils auraient été invités ou des échanges plus informels avec les élu·es. Les associations peuvent chercher à créer des espaces d'échange avec les collectivités, mais ceux-ci se restreignent souvent à des débats opérationnels qui empêchent une réelle médiation efficiente des intérêts des classes populaires qu'elles accompagnent. Ce que Martine Barthélémy décrivait déjà à l'aube des années 2000 comme un « glissement du projet politique vers la gestion de l'urgence »⁵ est donc pleinement confirmé par cette dimension dépolitisée de la gestion des classes populaires que forcent à installer les collectivités territoriales.

¹ Dans le cas des politiques sociales spécifiquement.

² Camille HAMIDI, *Chapitre 13 - Associations, politisation et action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

³ Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, op. cit.

⁴ Gabriel MONTRIEUX, « Les réseaux lyonnais de sensibilisation écocitoyenne en position d'intermédiaire. Entre mobilisation militante et cadrage institutionnel. », in *Intermédiations politiques*, Peter Lang., 2024.

⁵ BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit.

Marchés publics comme subventions favorisent l'apparition d'effets similaires dans les deux collectivités, qui tournent principalement autour d'un mimétisme avec le secteur privé marchand, et de conséquences sur les pratiques de travail des salarié·es des associations. Ces derniers et dernières ne sont pourtant pas dupes quant aux conséquences et les possibilités d'y remédier en instaurant un dialogue avec la collectivité. Dans les entretiens menés à Paris notamment, lorsque la question du lien à la Ville était abordée, la réponse des cadres associatives rencontrées a quasiment systématiquement tourné autour des modalités techniques de mise en œuvre du travail quotidien d'accompagnement et des possibilités de faire évoluer certaines dispositions précises de gestion de l'allocation. C'est le cas pour cette responsable associative d'une structure du nord de Paris qui évoque son ressenti concernant une volonté initiale au début de la mise en œuvre du marché public d'accompagnement des allocataires du RSA par la Ville, contrariée ensuite par le contexte de la crise sanitaire et des contraintes de temps des structures :

« Moi, je dirais quand même qu'à une époque, on était partenaires, on est devenu, notamment sur le précédent marché, prestataire, clairement, pas encore sous-traitant mais pas très loin de ça. Après, je dirais que ça dépend aussi beaucoup du chef d'orchestre. Je pense que sur ce nouveau marché, il y avait une vraie volonté, enfin, on a eu un comité de pilotage au démarrage du marché. Bon, après, les choses ont fait qu'on n'en a pas eu depuis, [...] Mais, en tout cas, moi, j'ai senti qu'il y avait vraiment une vraie envie de travailler ensemble. Mais bon, on n'en a pas la matérialisation aujourd'hui pour des tonnes de raisons, de temps et je pense qu'on est tous complètement overbookés partout. »¹

Dans cette structure associative du nord de Paris, même si l'association qui accompagne environ 800 personnes à l'année n'est pas une opératrice du PLIE, la responsable du pôle social voit plutôt d'un bon œil le début du marché public courant de 2020 à 2023. Cette association, que j'ai croisée lors d'un groupe de travail organisé par son principal financeur, la Dases, a par ailleurs été à l'initiative d'une rencontre avec l'adjointe municipale à l'insertion Léa Filoche en 2022 pour évoquer les difficultés associatives dans la réalisation des objectifs du marché public. Sans avoir plus d'éléments sur cette rencontre, on peut noter que, alors que la question portait sur la co-construction de la politique d'insertion, cette cadre associative s'inscrit dans une ambiguïté de discours. Dans ce *verbatim*, si elle commence en effet par exposer un point de vue assez positif à l'encontre des services administratifs de la ville, son propos semble assez rapidement dériver vers un manque de réalisation concrète par rapport à ces ambitions initiales de co-construction. La responsable semble alors évoquer des causes partagées à cette absence

¹ Entretien avec une responsable associative, structure d'une centaine de salarié·es dans le nord de Paris, le 24 novembre 2021.

de travail conjoint de partenariat, tenant autant aux conditions d'exercice du travail associatif qu'à d'autres raisons évoquées très vaguement.

Son commentaire légèrement négatif sur leur rôle de « prestataire » renvoie davantage au travail réalisé avec la Ville qu'aux relations avec les cadres de la Dases au niveau central. Plus précisément, ce sont les *street-level bureaucrats* des services municipaux d'insertion d'arrondissements, les EPI, avec lesquels les associations doivent gérer quotidiennement les flux d'allocataires, qui sont évoqués. Cette relation semble tout à fait acquise dans les paroles de la responsable associative, qui use d'exemples particulièrement opérationnels pour convaincre des liens proches entretenus avec les EPI :

« On a cette chance quand même d'avoir des relations partenariales tous les mois en équipe pluridisciplinaire. Avec chaque responsable d'EPI, qui sont pour nous, en fait, nos interlocuteurs partenariaux de Ville de Paris. C'est vraiment ceux de proximité. Et on fait tous les mêmes constats, c'est-à-dire que pour certains sujets, ce serait bien que, ça ne nous prendrait pas beaucoup de temps sur une, deux, trois réunions de travail, qu'on puisse avancer. Par exemple, on a des feuilles d'orientation qui ressemblent à rien du tout aujourd'hui avec des données qui datent même de prestations qui sont terminées depuis dix ans. Donc voilà. En même temps, on aurait intérêt à la faire de manière collégiale et en y associant aussi des gens de terrain. »¹

Dans son discours, cette professionnelle associe donc, en creux, la co-construction de la politique d'insertion et l'écoute potentielle que peuvent recevoir les associations par la collectivité au fait de pouvoir faire évoluer les pratiques concrètes et conjointes de travail, notamment *via* les outils qui permettent de faire le lien entre les institutions. Ce type de doléances très opérationnelles de la part des associations, que le discours soit tenu par des cadres comme par des conseiller·ères en insertion à Paris a été entendu à plusieurs reprises et invisibilise finalement les enjeux politiques auprès de ces associations. Les salarié·es de ces structures, en proie à des pratiques de *reporting* qui les mettent « *en tension* »², déplacent donc leurs liens avec les institutions qui les finance vers des enjeux et questions techniques principalement, qu'ils et elles traitent avec des professionnel·les de terrain et non des élu·es ou des cadres des administrations centrales.

Dans les discours de ces praticien·nes associatif·ves, on note l'absence, avec cette technicisation, d'une défense des allocataires qu'ils et elles sont chargé·es d'accompagner.

¹ Entretien avec une responsable associative, structure d'une centaine de salarié·es dans le nord de Paris, le 24 novembre 2021. Les « feuilles » évoquées dans cet extrait désignent les supports matériels de correspondance entre les associations et les EPI.

² *Ibid.*

L'enjeu des personnes, de leurs droits et de leurs parcours, mais aussi plus globalement de la protection sociale et de la défense d'une redistribution équitable des ressources – qui sont donc autant de facteurs politiques – sont nettement moins souvent évoquées par les salarié·es. De manière plus segmentée, certaines associations historiques du marché public parisien allant de 2020 à fin 2023 pouvaient se faire le relai des intérêts des populations spécifiques qu'elles accompagnent, telles que celles qui sont les référentes des personnes en situation d'addiction ou en souffrance psychologique. La responsable d'une de ces associations à Paris explique être consciente du « *miracle* »¹ que constitue la survie d'une association comme la sienne, d'une dizaine de salarié·es seulement, pour l'accompagnement de personnes en situation « *d'aide contrainte* »² dans le cadre du RSA. Elle décrit en effet l'ambivalence d'une politique municipale poussant à une insertion par l'emploi à tout prix, alors que « *la question du travail est très, très désinvestie chez la plupart des allocataires de longue durée* »³. Si cette seconde responsable associative relève bien plus facilement que la première les décalages entre la conception de l'action publique et la réalisation par les structures associatives, elle n'évoque pas en revanche d'espace de médiations avec la Ville de Paris. Sans en tirer une conclusion générale, on peut tout de même avancer que les associations du marché parisien qui semblent les plus critiques ou qui défendent des segments spécifiques d'allocataires sont aussi celles qui disposent du moins d'espaces d'échanges avec la municipalité. À l'inverse les associations aux discours les moins politisées paraissent plus proches des cadres territoriaux·ales sur des considérations techniques principalement⁴.

Dans un cas comme dans l'autre, on relève que ces associations n'endossent pas un rôle ou un projet politique transformateur, alternatif, d'accompagnement des allocataires du RSA ou de prise en charge des classes populaires. À Lyon, c'est notamment par la disparition d'une instance que j'observe la même dynamique de mise à distance des associations. Jusqu'en 2022, des instances techniques de territoire (ITT) permettaient aux professionnel·les des services sociaux départementaux territoriaux de rencontrer mensuellement les associations et partenaires. Moments privilégiés d'échanges entre acteur·rices de l'insertion, plébiscités par la quasi-totalité de celles et ceux que j'ai rencontré, ces temps d'échange ont été revus par la Métropole de sorte à ne devenir que des instances opérationnelles et techniques visant à passer

¹ Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

² Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

³ *Ibid.*

⁴ Voir chapitre 2, section 2.

en revue des dossiers considérés comme complexes¹. Le changement le plus important se situe dans le fait que dorénavant, les structures associatives ne sont plus conviées à ces temps, désormais restreints aux agent·es métropolitain·es.

Une responsable territoriale du Grand Lyon regrette alors la disparition de ces temps d'échanges entre professionnel·les qui accompagnent toutes et tous des allocataires du RSA dans des périmètres précis mais qui ne se voyaient et ne se rencontraient que très rarement. En plus de permettre des échanges formels et informels, ces instances techniques de territoire étaient parfois l'occasion de débloquent des situations individuelles d'allocataires. Par un lien concret entre professionnel·les des différentes institutions qui orientent et accompagnent les allocataires sur les territoires, elles étaient donc très appréciées des cadres comme des personnels associatifs :

« L'[instance] c'était vraiment un lieu ressource, les référents prenaient vraiment plaisir à se voir, à échanger ensemble, à rencontrer les nouveaux partenaires, les nouvelles actions, [...] à réfléchir ensemble sur des situations complexes et on avait instauré une bonne instance [...] c'était riche. Et puis j'avais toujours un temps de pause au milieu de la réunion, de l'[instance], on a la chance de faire notre réunion à [nom du quartier où se déroule les réunions] où il y a une cour intérieure et ce moment informel, mine de rien il était, enfin moi il fait vraiment partie du boulot, ce moment où ils peuvent échanger un peu, comment ça va dans ta structure, qu'est-ce qu'il s'y passe, etc. Donc c'était un moment plutôt plaisant de rencontre et là on est en train de mettre une croix dessus. »²

Leur modification vers une instance purement technique et non plus informative a donc été mal vécue par certaines structures associatives, qui regrettent de ne plus pouvoir diffuser et faire connaître des actions qu'elles mènent et de connaître les outils proposés par d'autres associations ou structures. En outre, les professionnel·les appréciaient leur participation à ces instances parce qu'elles permettaient un échange de pratiques et une confrontation des points de vue : « *je le vois sur les ITT on peut avoir vraiment des visions complètement différentes de notre métier en fonction de comment on travaille* »³. Cela leur permettait aussi de construire

¹ Hélène MONNET, *Le non-recours et la lutte contre la fraude à l'épreuve des coopérations institutionnelles dans la Métropole de Lyon. Construction et mise à l'agenda différenciées de deux problèmes publics*, IEP de Lyon, 2019. À l'occasion de ce mémoire de recherche, j'ai observé une de ces instances dans le 9^e arrondissement de Lyon. La cadre territoriale, le secrétaire du territoire, et les associations qui étaient financées par la métropole étaient présentes pour discuter de leurs difficultés à propos de dossiers spécifiques d'allocataires. Véritables moments d'analyse de la pratique ou d'échanges sur le contenu des accompagnements, ils permettaient aussi aux professionnel·les de se rencontrer physiquement, chose peu fréquente.

² Entretien avec une cheffe de service social d'une MDM de Lyon, le 27 mai 2021, la cinquantaine d'années, CESF de formation ayant passé toute sa carrière dans l'Est lyonnais, Bron, Vénissieux, Lyon 8^e, cadre depuis une dizaine d'années.

³ Entretien avec une conseillère en insertion socio-professionnelle d'une association de taille intermédiaire, le 27 avril 2021. Après avoir été pendant dix ans documentaliste, cette ancienne salariée du privé puis du public a passé son diplôme de CISP après avoir été licenciée à la suite de restructurations internes. Elle exerce le métier de CISP depuis onze ans.

leurs identités professionnelles et leurs modalités d'intervention auprès des publics. Les associations les plus militantes, celles qui sont le plus souvent de petite taille, valorisaient alors auprès des professionnel·les de l'insertion leurs suivis « *en dentelle* »¹ des publics éloignés de l'emploi, qu'elles accompagnent avant tout pour qu'ils retissent un lien social. Ces dernières sont marquées par le prisme de l'éducation populaire², dans leurs histoires comme dans leurs pratiques, sans s'en revendiquer forcément frontalement en entretien pour autant.

Le gouvernement des associations par les collectivités territoriales participe largement de leur éloignement vis-à-vis de la société civile, qui plus est des classes populaires. En effet, les modalités par lesquelles les collectivités les pilotent participent de leur éloignement à ces mêmes intérêts sociaux. En étant institutionnalisée, dépendante des financements publics et mises à distance d'une réelle confrontation visant la transformation politique de l'action publique, les structures associatives sont maintenues à bonne distance des collectivités territoriales. Elles ne peuvent plus porter les intérêts des classes populaires auprès des pouvoirs publics locaux, qui ont contribué à les vider de leur substance profondément conflictuelle. Ce constat rejoint celui de Martine Barthélémy en 2000 : « plutôt que de faire confiance à l'éducation populaire et à son projet, les pouvoirs publics ont pratiqué une politique de mise en place de "dispositifs" divers »³.

Le critère de la proximité envisagé dans cette sous-partie n'est donc pas un vecteur de médiation des intérêts sociaux accru. Dans les deux cas exposés, les dispositifs d'accompagnement renforcés territorialisés et les associations, des logiques structurelles viennent contraindre une prise en charge des intérêts des classes populaires par ces intermédiaires. Alors même que le fait de dédier des moyens supplémentaires aux territoires les plus touchés par la pauvreté est censé permettre de l'endiguer, il contribue en réalité en une responsabilisation plus forte des personnes considérées les plus proches de l'emploi, laissant de côté celles et ceux qui en seraient éloigné·es.

¹ *Ibid.*

² Sylvère ANGOT et Simon COTTIN-MARX, « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi », *Mouvements*, 2015, vol. 81, n° 1, p. 60-69.

³ BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.* p.251.

Conclusion de la section 1

Le cadrage de l'action publique territoriale en faveur d'une insertion par l'emploi plus forte, une activation territoriale, aboutit à une nette distanciation des acteur·rices sociaux·ales qui pourraient pourtant favoriser la prise en compte des intérêts des allocataires du RSA, les agent·es des guichets. Mes constats rejoignent enfin ceux proposés par Jean-Marie Pillon et Sandrine Garcia au sujet des multiples étapes de tri à l'œuvre dans les services publics nouvellement réformés : « Cette opération de sélection des plus aptes à être aidés, qui ne s'appuie pas sur des critères de justice, est le fruit d'un travail de catégorisation des situations, ajustant les profils des individus à l'offre de service de l'institution »¹. Par l'analyse d'un dernier groupe d'acteur·rices sociaux·ales pouvant *a priori* plus directement se faire les relais des intérêts sociaux des publics les plus précaires que je termine l'analyse des modalités d'intermédiations entre le social et le politique. J'ai distingué les cadres intermédiaires des agent·es des guichets de l'insertion pour mettre en avant l'incapacité propre à ces deux types d'acteur·rices de s'extraire des cadres de l'action publique en faveur du retour à l'emploi rapide des allocataires. « Confrontés à la montée des objectifs de contrôle »², cadres comme référent·es peinent alors à insérer les publics sur un marché de l'emploi en proie à des limites structurelles, renforçant ainsi leur sentiment d'échec et d'abandon d'une partie du public considéré comme inadapté.

J'ai proposé ensuite une analyse du territoire et des associations comme autant d'entités aux potentialités de représentation des intérêts sociaux fortement réduites. La territorialisation de certains dispositifs renforcés dans les quartiers les plus populaires conduit à une stigmatisation renforcée de ces mêmes espaces et est mise en œuvre par des agent·es convaincu·es par une approche nécessitant de cibler les problématiques supposément « propres » à ces espaces. Alors que le fait de dédier davantage de moyens à des territoires délaissés aurait dû permettre de pallier les défaillances de certains services publics, il conduit ainsi à délaissier davantage certains segments d'allocataires. Du côté des associations prenant en charge une partie des allocataires du RSA, j'ai par ailleurs montré comment les collectivités favorisaient leur mise à distance, par une écoute et une prise en compte de leurs intérêts purement stratégique et technique. Les associations tendent par ailleurs à être de moins en

¹ Sandrine GARCIA et Jean-Marie PILLON, « Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes », *op. cit.*

² Delphine SERRE, « Les assistantes sociales face à leur mandat de surveillance des familles. Des professionnelles divisées », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 149-162.

moins mobilisées par le personnel politique local comme une ressource pour assurer la médiation des intérêts des classes populaires.

Section 2 : La désintermédiation du personnel politique local

Les mécanismes de la représentation, étudiés par Daniel Gaxie¹, mettent l'accent sur les caractéristiques sociales, familiales et professionnelles du personnel politique d'une part, et la proximité entre les votant·es et ce personnel d'autre part². La représentation des intérêts est diverse, elle concerne autant les intérêts matériels, symboliques que moraux. Les classes populaires, à l'échelle locale, voient donc leurs intérêts pris en charge, notamment, par les élu·es qui traitent des portefeuilles liés aux solidarités et à l'insertion. Si le constat d'une distance de ce type d'élus vis-à-vis des classes populaires paraît classique, la professionnalisation du métier opérant comme une barrière à l'entrée de ces classes, on peut légitimement se demander qui représente ces classes. La « représentation descriptive »³, qui octroie *a minima* une perception sociale de compétence politique, d'un groupe à ses représentant·es, ne peut jouer son rôle concernant ce type d'élus.

Le personnel politique local est marqué d'une distanciation sociologique avec ses administré·es issu·es des classes populaires⁴. Si la question du genre est encadrée juridiquement dans la représentation locale, il n'en est pas de même pour les autres caractéristiques de représentativité telles que le statut socio-professionnel. Les petits commerçants, par exemple, ont un « sentiment de représentation »⁵ et entretiennent des relations privilégiées avec les élu·es, leur permettant de routiniser des liens avec le personnel municipal. Par quels moyens le personnel politique local dédié aux enjeux de solidarité s'inscrit-il dans une forme de représentativité ? Dit autrement, il s'agit de questionner les modalités par lesquelles les élu·es

¹ Daniel GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

² Daniel GAXIE, « Postface. Les « rouages » de la représentation », in *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2019.

³ Jane Jebb MANSBRIDGE et Marc SAINT-UPERY, « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? Un oui mesuré », *Raisons politiques*, 2013, vol. 50, n° 2, p. 53-77.

⁴ Thomas FRINAULT, Sébastien VIGNON et Aurélia TROUPEL, *Sociologie des élus locaux*, De Boeck Supérieur, Ouvertures politiques, 2024.

⁵ Stéphane CADIOU, « La politique en recours ? Les relations de proximité des petits commerçants avec les équipes municipales », *Participations*, 2021, vol. 30, n° 2, p. 157-186.

locaux·ales tentent de compenser l'éloignement de la médiation des intérêts des classes populaires. Qu'ils ou elles aient recours à un soutien accru des associations ou qu'ils et elles cherchent, dans un « souci de présentation de soi »¹, à s'afficher comme des défenseurs des classes populaires, ils et elles tentent de maintenir une affiliation à une base électorale précarisée.

L'analyse des rôles et des possibilités de marquer l'action publique d'insertion pour les élu·es locaux·ales permet de dresser un portrait divergent dans les deux collectivités territoriales comparées. La proximité avec les institutions centrales à Paris fait des mandats municipaux des fonctions prisées, alors que dans la Métropole de Lyon, la marginalisation des élu·es sur les portefeuilles sociaux paraît plus nette (2.1). Enfin, les spécificités en termes de prise en charge des allocataires du RSA dans la Métropole de Lyon, dans le contexte d'une coopération complexe entre communes et échelon métropolitain, sont interrogées. Les recompositions multiples des bureaucraties sociales en contexte métropolitain, que l'on attribue directement au confinement des mécanismes de la représentation, conduisent à une remise en cause de la légitimité départementale à intervenir dans le secteur de l'insertion. Elles participent de la démultiplication et de l'allongement des intermédiations en matière de domination politique qui aboutissent *in fine* à « accentuer leur acceptabilité sociale »² (2.2).

2.1 Un désinvestissement politique des élu·es en matière de protection sociale

Le rôle des élu·es locaux·ales départementaux·ales a été peu étudié³, tout comme la combinaison des questions de sociologie politique propres aux modalités d'exercice du mandat d'élu·e avec l'enjeu de la production de l'action publique à l'échelle locale⁴. Pourtant, « l'articulation de ces deux dimensions, [...] compétition politique et politiques publiques [...] s'impose également comme un défi analytique pour les travaux de science politique qui

¹ Christian LE BART, « La mairie en héritage. Sur les récits autobiographiques de quelques représentants de dynasties d'élus locaux », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1994, vol. 7, n° 27, p. 159-182.

² Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, *op. cit.*

³ Marie-Ange GREGORY, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, *op. cit.* La thèse de Marie-Ange Grégory fait figure d'exception sur l'intérêt des politistes en matière départementale.

⁴ Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI, « L'analyse localisée du politique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 6-16.

souhaitent rendre compte des modalités concrètes d'exercice du métier d'élus¹. La place que les élus occupent dans le champ politique – leur position plus ou moins centrale ou plus moins marginale, dans les assemblées ou exécutifs locaux – conditionne ou contraint leur capacité d'orientation des politiques publiques dont ils ont la charge².

Les compétences sociales des départements sont effectivement des terrains propices à l'étude de ces portefeuilles d'élus départementaux, puisqu'elles apparaissent contraintes par les cadres légaux d'intervention des « départements-providence »³. Les collectivités à statut particulier que sont Paris et la Métropole de Lyon positionnent un peu différemment les élus en charge de l'insertion et/ou des solidarités⁴. En effet, la dimension proprement municipale de Paris a souvent conduit à une absorption des compétences d'insertion au sein d'une délégation aux « solidarités » pour les élus. À Lyon, depuis 2015, l'insertion « par l'emploi » a toujours fait l'objet d'un portefeuille spécifique, en référence à l'héritage départemental. Si les statuts de ces deux collectivités aboutissent à des dénominations de compétences un peu différentes, on trouve des similarités fortes dans la manière dont les élus envisagent la politique d'insertion au cours des deux dernières mandatures (depuis 2014). Parent pauvre des politiques sociales départementales, le RSA constitue pourtant un des premiers postes de dépense des collectivités qui en ont la charge, ce qui rend son analyse en contexte de cumul des compétences particulièrement intéressante.

La prise sur l'action publique des élus locaux chargés de l'insertion est assez faible. Cette marginalisation des intérêts sociaux des classes populaires dans l'action publique urbaine, qu'elle soit municipale ou métropolitaine, conduit à un repositionnement du personnel politique local en faveur des dispositifs visibles (2.1.1). Les caractéristiques sociales et les affiliations politiques des élus semblent tout d'abord nourrir l'éloignement entre l'espace social et l'espace politique, fragilisant ainsi fortement les circuits de médiation des intérêts des premiers concernés. Le manque de représentativité sociale chez les élus des collectivités étudiées explique leur déconnexion avec les enjeux réels des allocataires du RSA (2.1.2).

¹ Cécile ROBERT et Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la Société*, 2007, n° 71, p. 3-24.

² Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2017.

³ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "Département providence" », *op. cit.*

⁴ Voir chapitre 1, section 1.

2.1.1 Prise sur l'action publique limitée et repositionnement des élu·es

L'analyse de la manière dont ces profils d'élus·es à l'insertion et/ou aux solidarités peut influencer le contenu même de l'action publique permet d'abord d'interroger la distanciation du personnel politique local vis-à-vis des fractions les plus précaires des couches populaires. En gardant l'analyse proposée dans le premier chapitre des programmations politiques en matière d'insertion ou d'insertion par l'emploi, les causes de l'orientation active de l'action publique territoriale sont en effet à chercher notamment dans la conversion des élu·es à des cadres de pensée dominants en matière d'accès à l'emploi comme priorité de l'action à destination des classes populaires.

L'accentuation de la dynamique active de l'insertion dans les programmations de la Ville de Paris entre le mandat de Dominique Versini (2014-2020) et celui de Léa Filoche (depuis 2020) est assez nette. Le premier chapitre revient sur les modalités par lesquelles le PPIE de 2021 à 2026 entend bien s'appliquer à toutes les demandeur·euses d'emploi, et pas uniquement aux allocataires du RSA. Il reste à interroger la part prise par l'élue à l'élargissement de cette cible de l'action publique. En effet, la carrière dans le social et dans l'associatif de Dominique Versini en fait une connaisseuse des rouages administratifs de la prise en charge et des politiques sociales. En ce sens, le PPIE de 2016 conserve encore une dynamique sociale et une vision d'un accompagnement hors de l'emploi propre à cet héritage institutionnalisé des politiques sociales.

Toutefois, dans une interview datant de 2003, Dominique Versini alors Secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, reproche à la gauche son manque de propositions et définit à cette occasion une politique d'insertion ou de réinsertion plus strictement adossée aux activités marchandes, et ce en partenariat avec les entreprises des territoires. Elle se positionne directement dans la ligne du gouvernement de droite, favorable à une activation forte des droits des allocataires du RMI par la proposition de cumul d'un contrat de travail de 20h hebdomadaires avec un complément une prestation sociale, le RMA, de sorte à encourager la reprise d'activité par des subventions publiques à l'emploi privé¹ notamment :

« Donc le RMA a pour objectif, face à l'échec du RMI - on voit bien que des gens ont le RMI depuis dix ans -, il a pour but de permettre à quelqu'un de trouver un emploi dans une entreprise, le chef d'entreprise

¹ Il était prévu que l'employeur bénéficie d'une aide équivalente au montant du RMI mensuel pour une personne seule soit environ 450€ en 2008.

n'ayant à payer que le différentiel entre le RMI et le salaire, ce qui permet à la personne, pendant dix-huit mois, de faire ses preuves, d'avoir un salaire entier. [...] Face à l'échec du RMI, la gauche n'a fait aucune proposition. Donc nous tentons de proposer le RMA, des contrats-jeunes pour les jeunes peu qualifiés, le CIVIS pour les jeunes qui ont un projet humanitaire. Je crois que ce qu'il faut, c'est donner toutes les chances au maximum de gens de trouver un emploi, ce qui est la réinsertion. »¹

En faisant reposer les dynamiques d'insertion sur l'emploi privé, que l'État prévoie alors de subventionner, la Secrétaire d'État hiérarchise les priorités à penser en termes d'accompagnement des allocataires des minimas sociaux. C'est avant tout par le travail salarié que ceux et celles-ci doivent prouver à la société qu'ils et elles ne profitent pas d'une allocation les rendant oisives. Dans ce sens, les dispositifs d'insertion qui ne s'inscriraient pas dans la voie du retour à l'emploi privé n'ont plus guère leur place dans le cadrage diffusé par l'élue de droite et future élue de Paris. En juin 2003, devant le Medef de Lyon, Dominique Versini prend le soin de préciser que c'est « l'entreprise »² qui constitue « la symbolique de l'insertion dans notre société »³. Elle pose un cadre particulièrement actif de la politique qu'elle mène alors en tant que Secrétaire d'État.

Du point de vue des cadres de la Dases, le caractère contraint du RSA induit un portage par les élu·es qui peut varier. En effet, le peu de marges de manœuvre dont disposent les élu·es dans l'administration du RSA est supposé être un frein, selon ces cadres, à un investissement de leurs élu·es dans la politique d'insertion. Ces dernier·ères ne peuvent en effet agir ni sur les montants de l'allocation, ni sur la délivrance du droit. L'État reste maître de la fixation du taux de l'allocation et ce sont les Caf qui étudient les dossiers des allocataires. Selon les services administratifs de la Ville de Paris, il demeure « difficile de faire de la politique » sur des thématiques telles que l'insertion, qui sont cadrées nationalement et que les élu·es estiment peu rentables en termes d'investissement politique. Une cadre évoque un travail quotidien plus en lien avec le cabinet de l'élue aux solidarités, Léa Filoche, qu'avec l'élue elle-même :

« Après la relation aux élus on a, ça va évidemment avec l'engagement de l'élue, de l'adjoint chargé des solidarités, qui va être déterminant dans le portage de notre politique. Faut bien se dire, le problème de ces dispositifs légaux c'est que ça intéresse pas toujours les élus parce que, ben il y a une grosse dimension qui est définie par la loi, même si c'est pas vrai, parce que les modalités pour les mettre en œuvre c'est nous, mais c'est difficile de faire de la politique sur des sujets comme ça. Nous actuellement

¹ Emission Les quatre vérités, France 2, Interview de Dominique Versini le 20 novembre 2003. URL : <https://www.vie-publique.fr/discours/145261-interview-de-mme-dominique-versini-secretaire-detat-la-lutte-contre> [consulté le 9 janvier 2025].

² Yves Picard, « La sortie de l'exclusion passe par l'entreprise », 8 juin 2023, *Le Progrès*, Lyon.

³ *Ibid.*

on a la chance d'avoir une élue pour qui ces sujets-là sont très importants, plutôt sous une approche politique de maintien des services publics pour les personnes les plus défavorisées, c'est vraiment son axe phare. Voilà, après l'élue précédente peut-être avait moins cette approche insertion, que celle qu'on a actuellement mais ça peut varier. La précédente avait été beaucoup en protection de l'enfance et familles à la rue donc ça donne une priorisation. »¹

L'élue qui est désignée comme précédente à Léa Filoche, est bien Dominique Versini. Je l'ai décrite précédemment comme souscrivant à la politique gouvernementale de droite au début des années 2000. Son déficit d'engagement en matière de RSA, que ces cadres administratifs décrivent, s'expliquent selon elles par la hiérarchisation des sujets et enjeux opérée par Dominique Versini. Son parcours et ses engagements autour de la protection de l'enfance se répercutent, dans la globalité de ses attributions sociales², sur les services administratifs et un sentiment de délaissement de l'élue. Dominique Versini poursuit son autonomisation au sein de la Ville de Paris en étant d'ailleurs nommée adjointe chargée des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance. La maîtrise du temps et de l'agenda des élu·es locaux·ales n'est pas qu'une entreprise individuelle, mais cette construction se fait plus souvent dans l'urgence, en tension entre présence sur le terrain et conduite de projet, émettant par-là les activités proprement politiques³.

Dans le contexte de la construction croissante d'une compétence des municipalités en matière d'accueil des réfugié·es⁴, l'opportunité que peut constituer un investissement fort dans ce type d'interventions, peut sembler plus payant pour des élu·es municipaux·ales parisiens·es. En effet, on constate un engagement dans les questions d'insertion de la part de Léa Filoche assez faible, en dépit de ce qu'en pensent les cadres des services municipaux parisiens. Si ce constat est peut-être lié au fait que je n'ai pas pu rencontrer l'élue pour l'enquête de terrain⁵, il reste possible d'établir quelques récurrences dans les prises de parole et de position de Léa Filoche. Très engagée sur les questions d'hébergement d'urgence, l'élue relaie beaucoup d'articles de la presse locale ou nationale, sur le réseau social X (ex-Twitter), concernant l'accueil des réfugié·es ou la situation tendue de Paris face aux personnes à la rue. De manière

¹ Entretien collectif avec quatre responsables de la Dases, service du RSA, le 3 septembre 2021.

² Pour rappel, elle est chargée de 2014 à 2020 des questions relatives à la solidarité, aux familles, à la petite enfance, à la protection de l'enfance, à la lutte contre l'exclusion et aux personnes âgées.

³ Rémi LEFEBVRE, « Saisir le métier politique par les agendas », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 2022, n° 36.

⁴ Anouk FLAMANT, « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 2017, vol. 24, n° 3, p. 257-292.

⁵ Voir en introduction. Contactée à plusieurs reprises, elle n'a jamais répondu à mes sollicitations, tout comme les membres de son cabinet.

un peu plus proche des sujets propres à l'insertion, Léa Filoche partage en outre parfois des lectures de rapports ou d'articles faisant état de l'évolution de la pauvreté. Cela a pu arriver quatre fois dans son fil d'actualité X entre les mois de septembre 2024 et décembre 2024 par exemple, contre plus de vingt tweets ou partages d'actualité concernant l'hébergement d'urgence et/ou l'accueil des réfugié·es sur la même période. Dans ce laps de temps de l'automne 2024 sur le réseau social X de l'élue, aucune mention à l'actualité du RSA n'est relevée ; seule la signature d'une tribune dans *l'Humanité*¹ par l'élue est repartagée, portant alors sur les risques d'accentuation de la pauvreté à cause de la loi de finances 2025, et en lien avec la réforme du service public de l'emploi au 1^{er} janvier 2025. L'actualité de l'année 2024 et du début de l'année 2025 a été pourtant ponctuée de prises de position régulières d'élus·es² ou d'associations³ contre la mise en œuvre de la loi plein emploi, notamment vis-à-vis du régime des sanction applicables à la suite du conditionnement du RSA à la réalisation d'heures d'activité. Dans une récente tribune du 17 décembre 2024⁴, Carine Rolland, élue du PS en charge de la Culture, et Léa Filoche, répondent à la lettre ouverte de la Gaîté lyrique qui demandait à la municipalité de reloger les 250 jeunes qui l'occupent de manière illicite selon la Préfecture de Paris. Elles enjoignent alors fermement l'État à agir pour créer des places d'hébergement et trouver une solution pour ces jeunes adultes, afin que le lieu culturel puisse ouvrir ses portes de nouveau.

N'ayant pu obtenir d'entretien avec l'élue parisienne, il n'est pas possible de renseigner davantage son investissement en faveur des solidarités. Néanmoins, une dissonance semble assez forte entre le discours des agent·es de la Dases au sujet de son investissement et la présentation d'elle-même que l'élue donne à voir sur les sujets d'hébergement, d'urgence sociale et de sans-abrisme. Dans les importantes agglomérations telles que la Ville de Paris, urbaines et « championnes de la croissance économique en France »⁵, les portefeuilles sociaux tendent plus récemment à se transformer et à se recentrer sur des dispositifs visibles et payants d'un point de vue électoral. La gestion routinisée et institutionnalisée du RSA, au contraire,

¹ « Plein emploi ou précarité organisée ? Avec ce budget, l'avenir incertain des plus fragiles », *L'Humanité*, 20 novembre 2024. Tribune signée par l'adjointe à l'emploi, Afaf Gabelotaud, par Léa Filoche, par l'Armée du Salut, le Pacte civique, et la FAS IDF.

² Thibaud METAIS, « Réforme du RSA : dans la métropole de Lyon, accompagner sans sanctionner », *Le Monde*, 17 juillet 2024.

³ Pétition d'ATD Quart Monde du 26 mars 2025. On pense aussi à l'avis rendu par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) de mars 2025 : « Loi pour le plein emploi : pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA ».

⁴ « Tribune : Interpellée par la Gaîté lyrique, la mairie de Paris en appelle à des moyens garantis par l'État », *Libération*, 19 décembre 2024.

⁵ Antoine LEVEQUE, « Une double absence dans les quartiers populaires ? », *op. cit.*

n'apparaît que peu rentable, surtout dans le cadre d'une détermination à l'échelle nationale du montant de l'allocation, et de la nécessaire préservation des équilibres locaux en matière d'attribution de marchés publics et subventions aux associations¹. On peut supposer que les représentant·es politiques, à défaut de s'engager dans ces compétences contraintes légalement, se reposent sur les services administratifs pour « faire » la politique d'insertion.

Dans la Métropole de Lyon, l'influence des élu·es sur leurs portefeuilles de compétences – et donc, sur l'action publique – semble un peu plus palpable. Lors de la mandature de Gérard Collomb à la tête de la collectivité, et du tournant actif de la politique d'insertion locale, la conversion des élu·es, par le haut, en matière d'accès à l'emploi privilégié pour les allocataires du RSA est assez nette. Gilles Pillon, maire de la Tour-de-Salvagny et élu à la Métropole de Lyon dès 2015 évoque en ces termes l'évolution et les enjeux de la politique d'insertion menée par la nouvelle collectivité et souhaitée par son maire-président dès 2015 :

« J'ai une délégation, effectivement, sur la mobilisation des entreprises pour l'emploi et l'insertion. Et donc, j'ai entre autres, avec Valérie Glatard, qui est plus celle sur la partie insertion, moi plutôt la partie économie, puisque le président a vraiment souhaité que... que l'insertion soit prise dans une organisation globale qui soit effectivement l'insertion par l'économie et donc par l'entreprise et non pas l'insertion sociale. Donc on a effectivement ces deux, j'ai tendance à dire toujours, on a tendance à dire un peu ces deux jambes très équilibrées, l'entreprise et puis l'humain en fait. Puisqu'il faut, s'il n'y a pas d'entreprise, il n'y a pas d'emploi, s'il n'y a pas d'emploi, il n'y aura pas de stage, il y aura pas d'insertion. C'est une vraie évolution de dire on aborde l'insertion non pas par le spectre du social, ce qui était un peu le cas avant, mais bien par le spectre de l'entreprise, bien sûr avec la dimension sociale, on est d'accord, mais bien par le spectre de l'entreprise. »²

La rupture avec l'action sociale faite au temps du Département semble bien actée pour cet élu de l'Ouest lyonnais en charge des partenariats avec les entreprises. Cette imprégnation d'une coloration très active de la politique d'insertion ne vient pas de lui, mais il semble l'embrasser pleinement. Lorsqu'il évoque les « latitudes » de la Métropole en matière de choix des prestataires qu'elle finance, l'adjoint à l'insertion par l'emploi opère une distinction entre l'accompagnement individuel, renvoyant au travail social associé aux compétences des Départements, et l'accompagnement collectif permettant de mettre selon lui davantage l'accent sur l'intégration d'un·e allocataire dans un cadre de travail :

¹ Hélène MONNET, « Quand la métropole gouverne les associations : participations à --l'action publique et encadrement démocratique. Le cas de la mise en œuvre du RSA par la métropole de Lyon », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 115-146.

² Entretien avec Gilles Pillon, maire de La Tour-de-Salvagny depuis 2008, DVD, le 29 avril 2019.

« Il y a de l'individuel et du collectif. L'insertion, c'est la même chose, et c'est là où la Métropole, ayant cette dimension économique, sera peut-être plus proche des réalités humaines et économiques qu'un département qui abordera l'insertion du RSA sous un angle peut-être plus social. C'est un peu ce que j'ai ressenti en comparant ce qui était porté par le Département du Rhône avant et comment cela est porté maintenant dans la métropole. Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de très belles choses faites par le Département. Mais la dimension économique était bien moins présente, tout comme la prise en compte des réalités. Quand je parlais de former les gens au savoir-être, c'est autre chose que de simplement leur trouver un logement. Avant, on fonctionnait un peu comme ça, en travaillant sur le problème du logement, le problème de la garde des enfants, le problème de ci, le problème de ça, de manière assez cloisonnée. Voilà, très cloisonnée et centrée sur les problèmes. »¹

On retrouve bien dans le discours de cet élu métropolitain en 2019 la marque d'alors du premier exécutif de la Métropole de Lyon en matière d'accès à l'insertion principalement pensé par l'accès à l'emploi. C'est pour cela que Gilles Pillon est préposé au lien avec les entreprises du territoire pour qu'elles soient comprises dans le réseau des partenaires des collectivités. Imprégné de l'idée que le « spectre du social » n'est plus forcément désirable pour les personnes en insertion, qui plus est lorsqu'il est opéré par des professionnel·les ne travaillant pas en transversalité², la rupture avec l'échelon départemental prend corps chez cet ancien cadre élu à la Métropole. En convertissant ses ressources professionnelles dans la mise en œuvre d'une action publique d'insertion par l'emploi, Gilles Pillon se fait le garant de l'image moderne d'une collectivité qui doit « évoluer »³, loin du « *temps du Département* »⁴.

De manière similaire toutefois aux dynamiques parisiennes, on observe avec l'élection métropolitaine du printemps 2020 un changement dans la conception par l'élue en charge de l'insertion de sa compétence et de son rôle. En effet, la vice-présidente EELV nommée par Bruno Bernard en juin 2020 pour la politique d'insertion métropolitaine semble moins frontalement imprégnée de la nécessité de cadrer l'action publique en faveur d'une insertion par l'emploi. Pour autant, elle ne remet pas en cause cette orientation héritée du premier programme métropolitain d'insertion : les continuités entre les deux plans ont été montrées⁵, et lorsque je rencontre cette élue en janvier 2021, elle se repose sur le directeur de l'insertion, présent dans la pièce, pour commenter de manière plus technique certains aspects de la mise en

¹ Entretien avec Gilles Pillon, maire de La Tour-de-Salvagny depuis 2008, DVD, le 29 avril 2019.

² Ce que l'on remarque dans la critique autour du cloisonnement dans l'extrait d'entretien précité.

³ Entretien avec Gilles Pillon, maire de La Tour-de-Salvagny depuis 2008, DVD, le 29 avril 2019.

⁴ *Ibid.*

⁵ Voir chapitre 1, section 1.

œuvre de l'insertion par l'emploi. Lorsqu'elle présente les points phares du PMIE¹ celle-ci, elle évoque des dispositifs qui peuvent paraître à une échelle métropolitaine assez marginaux voire anecdotiques, surtout par rapport à l'ampleur de la dépense en matière de RSA². La première mesure citée par l'élue est la mise en œuvre du Revenu de solidarité jeunes, qui constituait une mesure phare du programme des écologistes à la métropole. Si le bilan de l'allocation proposée aux 18-25 ans trois ans après sa mise en œuvre est assez mitigé³, elle permet de comprendre le positionnement de la majorité écologiste en matière sociale. Pendant la crise sanitaire du printemps 2020, la mise en visibilité de la précarité des étudiant·es et la fragilisation des situations des jeunes adultes a poussé les candidat·es EELV à la métropole à répondre à cette urgence⁴. C'est pour ces raisons, et parce que Bruno Bernard a choisi un ancien membre du Conseil d'orientation pour la jeunesse, Antoine Dulin, comme membre de son cabinet en charge des politiques sociales, que la jeunesse a été intégrée comme axe prioritaire – et visible – de l'action sociale métropolitaine.

Après les politiques jeunesses, l'élue citera aussi comme axe phare de la politique d'insertion le projet Fair[e] et Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD). Ce dernier dispositif, qui fait aussi l'objet d'une communication abondante, concerne en réalité l'embauche de quelques centaines de personnes sur la métropole de Lyon, qui ne sont pas toutes des anciennes allocataires du RSA. Si le directeur des services administratifs de l'insertion de la métropole accuse un peu le « *marketing* »⁵ des expérimentations TZCLD, il n'en demeure pas moins conscient qu'elles permettent l'accès à des contrats de travail à durée indéterminée à des personnes qui en étaient jusqu'alors très loin, et ce, dans une proximité géographique par rapport à leurs lieux d'habitation qui n'est pas négligeable. Concernant le dernier projet cité par l'élue, le projet Fair[e], il s'agit d'un dispositif qui s'adresse à des personnes non nécessairement allocataire du RSA – là aussi – et qui permet, avec l'appui de la Fondation OL, de les suivre pendant au moins deux ou trois ans de la première rédaction de CV jusqu'à six mois après l'embauche pour garantir une insertion pérenne. En 2024, le communiqué de presse de ce dispositif faisait état de 520 personnes suivies depuis 2020, dont 38% d'allocataires du

¹ Programme métropolitain d'insertion par l'emploi.

² En janvier 2021, le budget alloué à l'expérimentation du RSJ est de 10 millions d'euros. La métropole a versé 934 millions d'euros pour les politiques sociales dont 315 millions d'euros environ au titre du RSA en 2023.

³ Pour un budget initial de dix millions d'euros d'allocation RSJ, la métropole n'en aurait dépensé que deux millions et demi, car le dispositif n'a pas trouvé son public et parce qu'entre temps a été déployé un dispositif national mais concurrent, le contrat d'engagement jeunes.

⁴ Moran KERINEC, « À Lyon, on expérimente un RSA pour les jeunes », *Reporterre*, 1^{er} juillet 2022.

⁵ Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

RSA. Marginal lui aussi dans l'ampleur des personnes en situation de précarité qu'il touche lui aussi, ce dispositif est pourtant cité par l'élue comme un projet innovant de la collectivité. En se concentrant, dans sa présentation de la programmation d'insertion par l'emploi, sur des actions mises en œuvre de manière assez visibles et valorisables comme innovantes, cette élue tente de garantir sa marge de manœuvre et l'efficacité de l'action qu'elle est censée piloter. À défaut de pouvoir agir plus spécifiquement sur l'allocation du RSA et ses circuits bureaucratiques, elle choisit d'investir des dispositifs qui « parlent » aux citoyens.

À Paris comme à Lyon, les caractéristiques sociales du personnel politique¹ confirment l'éloignement des classes populaires². Constat désormais classique de la sociologie du pouvoir local, il permet néanmoins d'expliquer la conversion des élu·es locaux·ales à un cadrage de l'action publique uniquement tourné vers l'emploi. Compétences très institutionnalisées, les domaines sociaux de l'action publique locale ne laissent pas l'opportunité à des adjoint·es ou vice-président·es nouvellement élu·es d'exister et d'affirmer une légitimité territoriale. En plus de ne pas pouvoir revendiquer une « ressemblance avec leurs mandants » qui en ferait une « source de légitimation décisive »³, les représentantes politiques lyonnaises et parisiennes⁴ cherchent à relégitimer leurs capacités d'actions en soutenant et en valorisant des dispositifs plus spécifiques mais visibles de politiques publiques. À ce titre, on peut citer les exemples de Territoire zéro chômeur ou de l'accueil des réfugié·es, qui semblent plus facilement susceptibles de rétributions directes que les circuits bureaucratiques du RSA. Par-là, il est possible d'affirmer, sans surinterpréter le rôle d'élus·es parfois dominé·es⁵, que les représentant·es locaux·ales ne peuvent plus endosser une représentativité universelle et globale de la protection sociale.

En leurs qualités de « tributaire autant que dépositaire d'une autorité spécifique et des représentations qui lui sont associées »⁶, les élu·es locaux·ales semblent se reposer plus volontairement, dans des cadres contraints d'action publique, sur leurs services administratifs de rattachement. Ainsi dépourvu·es de « certaines ressources [...] – logement, aide aux

¹ Thomas FRINAULT, Sébastien VIGNON et Aurélia TROUPEL, *Sociologie des élus locaux*, *op. cit.*

² Jane Jebb MANSBRIDGE et Marc SAINT-UPERY, « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? », *op. cit.*

³ Fabien DESAGE, « 13. Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

⁴ J'utilise ici le féminin exclusif pour souligner la dimension fortement genrée des portefeuilles dédiés aux solidarités sur les deux dernières mandatures des exécutifs grand lyonnais et parisien.

⁵ Ivana OBRADOVIC et Anne-France TAICLET, « 14. Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », in Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? : Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2019, p. 283-297.

⁶ Cécile ROBERT et Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *op. cit.*

chômeurs, emplois publics, par exemple – souvent elles-mêmes liées à des évolutions plus générales sur lesquelles les élus n’ont guère de maîtrise »¹ qui pourraient leur permettre des formes de rétribution, ils et elles repositionnent leurs actions et re-hiérarchisent leurs priorités d’action. Cela les conduit alors à investir des champs de la protection sociale sur lesquels ils et elles peuvent davantage marquer leurs mandats ou construire au moins localement une intervention palpable et marquée de leur empreinte : l’accueil des réfugié·es en est un exemple phare² malgré les difficultés liées aux tensions immobilières et aux manques structurels de places d’hébergement. Mais l’analyse plus précise des profils des élu·es marque une divergence dans les possibilités de médiation des intérêts sociaux.

2.1.2 « *C’était Tic et Tac font une campagne* »³ : des élu·es aux profils divergents

Dans le cas des collectivités territoriales aux compétences hybridées que sont la Ville de Paris et la Métropole de Lyon, l’intérêt des exécutifs pour les questions sociales aurait pu être renouvelé avec l’évolution de leurs statuts juridiques. Il a pu l’être partiellement, dans le cas lyonnais notamment, dans la mesure où la politique d’insertion a servi de prétexte et de monnaie d’échange pour la construction de la nouvelle entité juridique⁴. Dans le cas parisien, l’ancienneté de la gestion commune par la Ville de Paris des politiques sociales départementales a nettement moins favorisé cette forme de politisation au moment de la fusion du Département et de la commune au 1^{er} janvier 2019. Le fait que la collectivité parisienne comprenne jusqu’en 2019 les compétences d’une Ville et d’un Département faisait porter sur les élu·es municipaux·ales les responsabilités des compétences sociales dévolues depuis l’acte II de la décentralisation en 2003 aux Départements. L’invisibilité de l’échelon départemental était déjà très importante à Paris⁵, les mêmes élu·es du Conseil votant à la fois pour le budget de Paris municipalité et de Paris conseil départemental.

¹ *Ibid.*

² Anouk FLAMANT et Thomas LACROIX, « La construction négociée de l’accueil des migrants par les municipalités », *Migrations Société*, 2021, vol. 185, n° 3, p. 15-29.

³ Entretien avec l’élue en charge de l’insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n’ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l’insertion, le 12 janvier 2021.

⁴ Voir chapitre 1, section 1.

⁵ Il ne prenait corps que dans la formation juridique du Conseil de Paris, qui siégeait soit en formation municipale, soit en formation départementale.

Outre ces évolutions institutionnelles, les caractéristiques sociales des élu·es municipaux·ales et métropolitain·es en charge des solidarités, de l'insertion, de la lutte contre la pauvreté – la sémantique des délégations pouvant varier – renseignent également sur la façon dont ces dernier·ères peuvent endosser, ou non, un rôle d'intermédiaire. Les profils de Léa Filoche et de Séverine Hémain divergent dans leurs ressources et leurs trajectoires, faisant d'elles des élu·es différemment susceptibles d'être des médiatrices des intérêts des classes populaires. Ce rôle de passeur entre les intérêts sociaux des classes populaires et les gouvernant·es peut paraître contraint par les exécutifs qui délibèrent pour orienter l'action publique. Le décalage entre les élu·es attributaires des compétences sociales et territoriales et les publics est double. Ils et elles semblent déconnecté·es d'abord des fractions les plus populaires par leurs trajectoires et inscriptions dans divers rapports sociaux. Mais ils et elles apparaissent aussi de plus en plus éloigné·es des agent·es de terrain assurant la prise en charge quotidienne des parcours de ces classes populaires. Sans postuler de manière normative que les élu·es devraient revendiquer « une proximité/ressemblance »¹ avec leurs gouverné·es, la distanciation sociale et politique qu'ils et elles créent ne favorisent pas la représentation des intérêts des personnes les plus précaires dans la gestion de la politique d'insertion. Dans les deux collectivités, certaines caractéristiques communes des élu·es à la lutte contre l'exclusion ou à l'insertion sur les deux derniers mandats permettent d'affirmer que le politique local ne joue que marginalement son rôle d'intermédiaire entre les fractions les plus pauvres de l'ordre social et l'ordre politique global.

Depuis 2014, date de l'élection d'Anne Hidalgo à la mairie de Paris, qui correspond par ailleurs à la période des tractations politiques pour le passage à la Métropole de Lyon, effectif au 1^{er} janvier 2015, des adjoint·es ou vice-président·es en charge de l'insertion ont pu se succéder et confirmer l'hypothèse d'éloignement, tant des espaces sociaux précaires que des espaces professionnels. À Paris, Anne Hidalgo nomme en 2014 Dominique Versini adjointe chargée de « la solidarité, de la famille, de la petite enfance, de la protection de l'enfance, de lutte contre les exclusions et des personnes âgées », ce qui recoupe principalement les portefeuilles sociaux départementaux traditionnels (PMI², personnes âgées, personnes handicapées, insertion). Dominique Versini reprend quasiment le portefeuille de sa prédécesseure, Olga Trostiansky, affiliée au groupe socialiste, qui était adjointe de Bertrand Delanoë de 2008 à 2014 en charge de « la solidarité, de la famille et de la lutte contre

¹ Fabien DESAGE, « 13. Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

² Protection maternelle infantile.

l'exclusion ». Dominique Versini, conseillère d'État depuis 2004, est d'abord affiliée au PS puis indépendante à compter du remaniement de 2017. Elle est attachée aux questions d'enfance, ce qui lui a valu d'être nommée Défenseure des Enfants par Jacques Chirac de 2006 à 2011. Co-fondatrice du Samu Social de Paris, elle le dirige entre 1995 et 2002, ce qui lui accordera la possibilité d'entrer au gouvernement de Jean-Pierre Raffarin de 2002 à 2004 en tant que Secrétaire d'État chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion. Jacques Chirac alors président de la République avait souhaité voir entrer au gouvernement des personnes issues de la société civile, d'où sa nomination.

Si Dominique Versini peut en effet être apparentée à la société civile du fait de ses différents engagements associatifs, elle n'en demeure pas moins une élue du PS à la trajectoire parisienne plutôt dominante. Diplômée en droit de l'Université de Nanterre, puis de l'IEP de Paris, elle a commencé sa carrière dans le secteur privé, plus spécialement dans différents laboratoires pharmaceutiques, avant de prendre la tête du Samu Social de Paris. Proche des espaces de pouvoir parisiens dès la fin des années 1990, Dominique Versini est une élue connaisseuse des politiques sociales pour Anne Hidalgo en 2014. Avec un portefeuille large allant de l'enfance à l'accueil des réfugiés, au vu de sa trajectoire, la maire de Paris s'assure un lien fort avec les acteur·rices associatif·ves notamment et un degré de technicité assez important. Dominique Versini est alors volontairement qualifiée de « personnalité d'ouverture »¹, siégeant au Conseil de Paris dans le groupe des radicaux de gauche, du centre et indépendants avec le seul élu Modem de Paris qui avait apporté son soutien à Anne Hidalgo², Jean-François Martins. Techniquement issue de la société civile de par son rôle au Samu Social, Dominique Versini est donc une haute fonctionnaire publique à l'appartenance politique mouvante.

Dominique Versini reste pourtant une professionnelle de la politique et de l'administration, engagée sur les questions de protection de l'enfance. Aujourd'hui affiliée au groupe Paris en commun mais indépendante (cette fois dans le groupe divers centre), Dominique Versini a pu défendre une position de la Ville en faveur d'un maillage fort avec les partenaires associatifs mais aussi avec les entreprises. Dans le PPIE 2016-2020, le propos introductif de Dominique Versini indique entre autres que « de nombreuses mesures s'adressent directement aux entreprises, afin qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle dans cette dynamique nouvelle de l'insertion par l'emploi à Paris ». Pauline Véron, l'adjointe à la Maire

¹ Béatrice GURREY, « Conseil de Paris : Anne Hidalgo opte pour une équipe réduite et plus jeune », *Le Monde*, 5 avril 2014.

² Alors que le reste des candidat·es Modem au Conseil de Paris avait rallié Nathalie Kosciusko-Morizet.

de Paris chargée de la démocratie locale, de la participation citoyenne, de la vie associative, de la jeunesse et de l'emploi complète en disant que « choisir l'emploi comme moteur de l'insertion est fort de sens. Nous considérons que l'emploi est la condition d'une insertion durable »¹. L'éloignement des élues parisiennes chargées des solidarités vis-à-vis des enjeux sociaux se dessine dans cette seconde moitié des années 2010.

Léa Filoche succède en 2020 à Dominique Versini. Membre du parti Génération.s puis coordinatrice nationale pour le parti de Benoit Hamon, Léa Filoche est la fille de Gérard Filoche, célèbre inspecteur du travail, syndicaliste et membre du PS de 1994 à 2017. Dans un souci de présentation d'elle-même², Léa Filoche se décrit sur le réseau social Instagram avec les mots-clés « hébergement d'urgence », « réfugiés », « militante », « de gauche » et « féministe ». L'élue, adjointe en charge « des solidarités et des affaires sociales », a exercé toute sa carrière dans le milieu des collectivités territoriales et de la politique. Elle débute son parcours professionnel par un contrat de chargée de mission au sein du syndicat interdépartemental chargé de la gestion du parc des sports de Paris à La Courneuve avant d'être élue conseillère de Paris du 19^e arrondissement en 2008. Elle occupe dès 2008 plusieurs délégations différentes auprès des maires du 19^e arrondissement de Paris : d'abord déléguée à la politique de la ville, elle a ensuite la charge de l'emploi et de l'ESS, puis à partir de 2017 celle de la solidarité après une courte expérience d'attachée parlementaire.

Le Conseil de Paris compte six élu·es issu·es du Parti Génération.s, dont Léa Filoche, qui sont pour cinq d'entre elles et eux membres du groupe Paris en commun qui regroupe le PS, le PCF et EELV. Les élu·es Génération.s sont toutes et tous implanté·es dans des arrondissements qui comprennent des QPV : le 12^e arrondissement, le 14^e, le 19^e et le 20^e. Un des points majeurs de la création du parti Génération.s par Benoit Hamon en 2017 était constitué par la volonté de créer un « revenu universel d'existence, pilier de la protection sociale du XXI^e siècle » selon le manifeste du parti. Les « actualités » de Léa Filoche sur les réseaux sociaux concernent beaucoup et quasiment exclusivement l'accueil des réfugiés, les occupations de sites par des mineurs non accompagnés ou encore les centres sociaux. La question de l'insertion est assez marginale dans ces actualités, qui ne disent pas tout de l'intérêt porté par l'adjointe sur le sujet mais qui laissent penser à une priorisation des sujets.

¹ PPIE 2016-2020, Ville de Paris.

² Christian LE BART, « La mairie en héritage. Sur les récits autobiographiques de quelques représentants de dynasties d'élus locaux », *op. cit.*

Léa Filoche, quant à elle, apparaît nettement moins comme une élue proche de la société civile, car elle n'a pas occupé de poste en association à Paris ou en France et elle a un profil de professionnelle de la politique¹ assez clair. Chacune a pu accorder différentes priorités dans son mandat, mais qui ont contribué à mettre de côté une compétence insertion sur laquelle elles avaient peu de prises. Je fais l'hypothèse qu'elles se sont reposées davantage sur les agents administratifs pour le traitement de ces questions relatives à l'insertion. Les trajectoires nationales et au sein de la collectivité parisienne de ces deux dernières adjointes aux solidarités attestent partiellement de leur déconnexion à des enjeux professionnels ou des couches les plus précaires de la population de la capitale.

À Lyon aussi, on observe un délaissement des compétences techniques en matière d'insertion au profit de dispositifs plus visibles par les élus appartenant à la majorité de l'exécutif métropolitain. Tout d'abord, rappelons le contexte dans lequel l'exécutif métropolitain lyonnais est élu au printemps 2020. Sur fond de « guerre fratricide » opposant Gérard Collomb à son ex-dauphin, David Kimelfeld, devenu président de la Métropole à la suite de la nomination du maire de Lyon au Ministère de l'Intérieur, les écologistes arrivent en tête au soir des élections municipales et métropolitaines. Ces derniers sont portés notamment par la dynamique des marches pour le climat, au sein desquelles ont été cooptés bon nombre de cadres associatifs locaux intégrés dans des listes « vertes et ouvertes » autonomes². La crise sanitaire qui ponctue l'entre-deux tours³, ainsi que la constitution, au second, d'un bloc « anti-climat » rassemblant une partie du camp présidentiel et la droite locale, contribuent *in fine* à la victoire des Verts, ayant ralliés à eux un électorat urbain modéré attaché aux préoccupations environnementales⁴. Il faut souligner que l'insertion occupe le seizième rang des délégations de vice-présidence à la Métropole de Lyon depuis 2020. C'est surtout l'éloignement du profil de l'élue à l'insertion qui dénote une faible priorisation de ces sujets au sein de l'exécutif.

Son profil diverge fortement de celui de l'actuelle élue parisienne, Léa Filoche : Séverine Hémain est en effet infirmière de métier et exerce son activité en profession libérale,

¹ Delphine DULONG et Frédérique MATONTI, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au Conseil régional d'Île-de-France », *Sociétés & Représentations*, 2007, vol. 24, n° 2, p. 251-267.

² Adrien BIDAUD-BONOD, « L'écologie au pouvoir dans les villes ? Analyse comparée de la cooptation politique et partisane de militants écologistes à Lyon (France) et Valence (Espagne) », communication au Congrès de l'AFSP, Grenoble, 2024.

³ Le premier tour des élections municipales et métropolitaines a lieu le 15 mars 2020 et le second tour s'est déroulé le 28 juin 2020.

⁴ Rémi LEFEBVRE, « Vague verte et débâcle d'En Marche », *Esprit*, 2020, n° 9, p. 9-14.

ce qui lui permet de dégager du temps pour ses activités militantes¹. La vice-présidente EELV à l'insertion est élue de la Caluire-et-Cuire, native de cette commune, explique volontiers en entretien le fait d'avoir été positionnée sur ce portefeuille un peu par hasard, dans le cadre d'un exécutif qui arrivait « *sur les chapeaux de roues* »² à la tête de la Métropole. L'élue témoigne d'une faible connaissance des sujets des politiques d'insertion, voire d'un sentiment d'illégitimité, qui va de pair avec un important travail d'apprentissage qui semble avoir été nécessaire au début du mandat.

Avant de prendre cette vice-présidence, Séverine Hémain est « repérée » par le groupe EELV qui mène la campagne pour l'élection de Bruno Bernard à la Métropole car elle est candidate dès 2017 pour les législatives sur la liste de la Relève citoyenne. Bénévole à Médecins du Monde depuis le début des années 2010, l'infirmière souhaite élargir son pouvoir d'action et « taper plus haut [...] en politique »³ pour avoir plus d'impact. Elle s'est alors investie en 2017 en politique, lors de la campagne présidentielle, par le biais de la campagne de soutien à Charlotte Marchandise, la candidate issue de la plateforme de vote laprimaire.org. Cette dernière visait à faire émerger un ou une candidat·e issu·e de primaires ouvertes à l'ensemble des Français, et ce « de manière transparente et démocratique »⁴. Si la candidate citoyenne n'a finalement pas reçu les 500 parrainages d'élus locaux nécessaires, l'équipe de soutien lyonnaise décide de ne pas faire retomber le mouvement et de déposer des candidatures citoyennes dans diverses circonscriptions du Rhône. Sans affiliation partisane particulière, la candidature de Séverine Hémain émerge alors par le biais de La Relève Citoyenne, mouvement citoyen notamment lancé en 2017 par Charlotte Marchandise, Caroline de Haas⁵, et l'élue du 1^{er} arrondissement de Lyon Nathalie Perrin-Gilbert :

« Et finalement, un mouvement citoyen, la Relève Citoyenne, m'a contactée parce qu'ils cherchaient des candidats et surtout des candidates pour se présenter. L'idée, c'était d'avoir des personnes souhaitant faire une politique vraiment autrement, des citoyens, et d'obtenir 1 % pour pouvoir être financés par la suite et continuer le travail qui avait été commencé. C'est ainsi que je me suis retrouvée à me présenter réellement aux législatives. Ça a donné lieu à une campagne où il y avait moi, mon suppléant, et 4 ou 5 amis qui sont venus m'aider. On a tracté, etc., mais c'était vraiment Tic et Tac qui font une campagne. »⁶

¹ Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, op. cit.

² Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

³ *Ibid.*

⁴ URL : <https://laprimaire.org/> [consulté le 7 janvier 2025].

⁵ Militante féministe, co-créatrice d'Osez le féminisme.

⁶ Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

La dimension de novice en politique de cette « citoyenne », sur laquelle elle insiste, est assez notable : investie dans des bénévolats associatifs à Lyon en 2017, la future élue, alors âgée de 35 ans, n'est pas encore engagée en politique et assume « découvrir » son intérêt pour la politique à ce moment-là. Cet apprentissage tardif de la politique est à ce titre tout à fait différent de Léa Filoche au regard de sa proximité familiale avec le PS d'abord, et avec les organisation étudiantes (UNEF) d'autre part. À la suite du premier tour des élections législatives, Séverine Hémain récolte 0,97% des suffrages exprimés dans la 5^e circonscription du Rhône. Non loin de l'objectif des 1% qui permet d'obtenir un remboursement des frais de campagne, elle explique pourtant ne pas vouloir s'arrêter là et poursuivre ses engagements militants divers. C'est ainsi qu'elle est contactée en 2019 par le coordinateur régional d'EELV pour être sur la liste municipale de Caluire, ce qu'elle accepte, « à condition que ça soit citoyen, écologique, et puis, voilà, vraiment, comment dire, solidaire »¹. De fil en aiguille et par manque de représentativité de genre, Séverine Hémain se retrouve en parallèle tête de liste EELV à la Métropole dans sa circonscription regroupant Caluire-et-Cuire, Rillieux-la-Pape et Sathonay-Camp. Comme elle l'explique alors, c'est surtout par rapport à son temps de travail professionnel et ses engagements militants et associatifs qu'elle se questionnait en cas d'élection :

« Et là, du coup, j'ai dit : mais en termes de temps de travail, combien de temps ? Parce que je fais déjà beaucoup de choses à côté. Et donc, en fait, l'autre, qui normalement était tête de liste et qui était devenu le binôme, m'a dit : "Non, non, mais parce que d'habitude, les Verts, ne gagnent pas." Et donc il m'a dit : "Non, non, mais c'est genre un jour par mois, un jour et demi par mois." J'ai dit : "Ouais, ok." Et là, déjà, je me disais : comment je vais faire avec mon boulot ? Donc, voilà. Et ensuite, du coup, après, on a été élus [rires]. »²

Sans réellement se projeter jusqu'alors sur un mandat électif dans un domaine d'action publique locale particulier, Séverine Hémain se laisse alors séduire par le portefeuille « insertion » par l'exécutif nouvellement élu. Elle explique que Bruno Bernard lui a parlé de la mise en œuvre du plan pauvreté, qui en juin 2020 était déjà bien entamée, et que c'est cet argument qui a été déterminant dans son choix de vice-présidence, car cela résonnait avec ses engagements à Médecins du Monde. Novice en politique comme dans les compétences sociales au sens bureaucratique, Séverine Hémain n'est donc pas spécialement empreinte d'une

¹ *Ibid.*

² Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

idéologie politique en matière sociale, si ce n'est de défendre des projets qui soient dans l'intérêt des personnes, de leur insertion pour lutter contre la pauvreté.

Dans l'exécutif métropolitain précédent, qui n'avait pas été élu au suffrage universel à ce titre en 2015, bien que les vice-président·es soient toutes et tous des maires de communes appartenant à la Métropole, le binôme d'élus à la tête de l'insertion reflète la politique menée dès l'entrée en vigueur par la Métropole : une politique d'insertion par l'emploi. La maire de Neuville-sur-Saône depuis 2014, Valérie Glatard, est déléguée à l'insertion, quand le maire de la Tour-de-Salvagny, Gilles Pillon, est en charge de l'économie au service de l'insertion. Ces deux portefeuilles, qui diffèrent par rapport aux appellations parisiennes qui conservent une même marque autour d'une dénomination « solidarités »¹, combinent l'ancienne compétence du Département récemment récupérée par la Métropole, et la nouvelle orientation forte en faveur d'une insertion au service du développement économique. Si Valérie Glatard est, dès 2001, en charge sur sa commune de politiques sociales, notamment chargée du suivi du lien avec le CCAS de Neuville-sur-Saône, Gilles Pillon, issu de l'Ouest lyonnais, a une trajectoire assez éloignée des thématiques sociales ou de la politique de la ville, que sa commune ne connaît pas au regard des caractéristiques sociales des habitant·es qui y résident². Afin de pouvoir dialoguer avec le secteur de l'entreprise, le président de la Métropole de l'époque, David Kimelfeld, avait choisi de poursuivre la politique entamée par Gérard Collomb, en mettant un ancien cadre du secteur privé sur ces compétences économiques et d'emploi. C'est ce qu'explique Gilles Pillon en 2019 :

« Je suis un jeune retraité et j'ai fait ma carrière dans un établissement financier en manquant des équipes sur des activités, on va dire diverses, qui soient soit de la formation pour adultes, soit la gestion d'entreprise, soit la gestion de fortunes. [...] Et je suis élu à la Métropole, c'est mon deuxième mandat en tant que conseiller métropolitain, puisque c'est mon deuxième mandat en tant que maire. Et je suis dans l'exécutif depuis l'arrivée du président Kimelfeld. »³

Cet ancien cadre du secteur privé, issu de l'Ouest lyonnais, cumule des caractéristiques sociales bien éloignées des professionnel·les de l'insertion mais aussi et surtout des personnes allocataires du RSA. Cette déconnexion est elle-même à entendre comme le symptôme d'une

¹ Marque liée au cumul des compétences municipales et départementales. Sous la même appellation solidarités est incluse l'insertion, alors que les collectivités telles que la métropole, n'hybrident pas des compétences municipales, se restreignent à insertion pour rappeler la gestion du RSA.

² Même si les objectifs de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) depuis 2000 imposent aux communes de grandes agglomérations qui ont plus de 3500 habitant·es de posséder au moins 20% de logements sociaux. Cet objectif a été porté à 25% avec la loi Duflo de 2013. La commune de la Tour-de-Salvagny était en déficit de logements sociaux en 2024 : voir Clémence MARGALL, « Loi SRU : La Tour de Salvagny s'engage à construire près de 100 logements sociaux », *Lyon Capitale*, 10 juin 2024.

³ Entretien avec Gilles Pillon, maire de La Tour-de-Salvagny depuis 2008, DVD, le 29 avril 2019.

politique publique d'insertion par l'emploi décidée en vase clos, comme la création de la Métropole elle-même¹. La primauté donnée au lien avec les entreprises sur la gestion des compétences sociales est issue de la réforme institutionnelle locale et des rôles et trajectoires des deux élu·es de la Métropole en charge de l'insertion par l'emploi. Sur les deux dernières mandatures métropolitaines, deux types d'élus·es sont préposés à l'insertion. Un binôme associant et reflétant quasiment parfaitement la juxtaposition du Département et de la communauté urbaine – avec une élue de terrain sans étiquette maîtrisant les politiques sociales municipales et un ancien cadre du privé de l'Ouest lyonnais, divers droite, pour la dimension emploi – d'abord. Et une élue EELV novice en politique ensuite, infirmière de métier, qui apprend la compétence technique autant que son rôle de représentante dans les premiers mois de l'exercice de son mandat.

La particularité de Paris introduit une différence dans les profils d'élus·es aux solidarités par rapport à Lyon. Le fait que Paris ne soit pas « une collectivité "locale", mais une collectivité "capitale" »², cumulant d'autant plus des compétences municipales et départementales, fait de la ville une entité tremplin pour des élus·es qui souhaiteraient développer leurs carrières au niveau national, ou donner un caractère très prestigieux à leur carrière avec un mandat parisien. Les élus·es parisiens·es sont plus souvent recruté·es pour leur « aptitude au poste (supposant, notamment, une expérience, une surface sociale, une compétence) »³, dans un jeu d'équilibre global de recrutement de l'exécutif municipal entre « alliés-rivaux »⁴ et adjoint·es ancré·es localement. Ces ambitions sont sans doute moindres à Lyon, où les élus·es en charge de l'insertion partagent la caractéristique d'être systématiquement issu·es des communes de la métropole⁵ et non des deux villes-centre que sont Lyon et Villeurbanne. Élus·es bien souvent peu visibles, voire marginalisé·es au sein d'un exécutif métropolitain, ils et elles ne cherchent pas outre mesure à porter la compétence de l'insertion en haut de l'agenda municipal ou métropolitain. Portées par des acteur·rices souvent dominé·es⁶, ces politiques locales ne permettent pas aux élus·es de s'autonomiser, de politiser leur action et par là, de pouvoir prendre

¹ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, Lyon, 2021.

² Pierre-Éric SPITZ, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, 2004, vol. 110, n° 3, p. 115-128.

³ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, N° 154, n° 2, p. 391-406.

⁴ *Ibid.*

⁵ Pour rappel, Neuville-sur-Saône, la Tour-de-Salvagny et Caluire-et-Cuire.

⁶ Ivana OBRADOVIC et Anne-France TAICLET, « 14. Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », in Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? : Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2019, p. 283-297.

réellement parti à la transformation de l'ordre social. Dans les deux collectivités, bien que les trajectoires sociales des représentant·es soient différentes, l'affiliation politique ajoute au décalage et à la déconnexion de ceux et celles-ci d'avec les gouverné·es desquels ils et elles sont censé·es améliorer la situation¹. Cela semble finalement se refléter sur leur capacité à infléchir une action publique en matière d'insertion déjà bien contrainte.

De la même manière que l'intégration métropolitaine des élu·es communaux·ales communistes de Vaulx-en-Velin n'a pas permis l'intégration croissante des intérêts sociaux des classes populaires dans la construction de la politique locale des transports², les élu·es en charge des solidarités à Paris et à Lyon maintiennent des orientations de la politique d'insertion héritées des cadres précédents, qui sont à réencastrés dans une dynamique d'activation de la politique d'insertion locale. Pourtant, les profils des élu·es étudié·es, Léa Filoche et Séverine Hémain principalement, montrent des divergences dans les ressources mobilisées et mobilisables. Les élu·es se reportent sur des dispositifs plus précis et temporaires de l'action publique locale qui autorisent « la réactivation toujours renouvelée des perspectives d'action laissent entrevoir que l'*illusio* est entretenu par une croyance dans l'efficacité intrinsèque des gestes, des mots, des rituels de l'action publique »³. Si les élu·es ne peuvent donc pas, socialement ni politiquement, s'extraire des contraintes nationales et légales liées au RSA pour investir la compétence, quels autres agent·es de liaison peuvent se porter représentant·es des intérêts des classes populaires dans les arènes politiques ?

2.2 De la difficulté de la coopération métropolitaine : spécificités lyonnaises

La coopération intercommunale, singulière du terrain métropolitain lyonnais, met en exergue les dynamiques de prise de distance des gouvernant·es vis-à-vis les classes populaires. Fabien Desage et David Guéranger, dans le cas plus précis des intercommunalités⁴, ont analysé

¹ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux », *op. cit.*

² Antoine LEVEQUE, « Une double absence dans les quartiers populaires ? », *op. cit.*

³ Ivana OBRADOVIC et Anne-France TAICLET, « 14. Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », *op. cit.*

⁴ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales.*, Editions du Croquant., Bellecombe-en-Bauges, Savoir/Agir, 2011.

les modalités de confinement de la démocratie auquel elles conduisent. Ces logiques se retrouvaient moins dans le cas parisien, ce qui tient au caractère municipal de ce même terrain d'enquête. Je traite dans cette sous-partie d'une spécificité institutionnelle propre à la Métropole de Lyon qui comporte des effets précis en matière de distribution des ressources de l'action publique.

Le cumul des compétences en matière d'action sociale transférées du Département et des compétences économiques héritées de la communauté urbaine servent en effet les arguments justificateurs du nouvel exécutif métropolitain. La politique d'insertion est entendue comme un réservoir d'emploi disponible à destination des entreprises du territoire¹, ce que ne porte pas directement la Ville de Paris, bien que le chapitre un ait mis en évidence les dynamiques de convergence en termes de conception de la politique d'insertion à destination des politiques d'emploi. De fait, l'échelon métropolitain et la coopération avec les communes est un enjeu beaucoup plus fort pour ce terrain que pour le cas parisien. Il mérite une attention particulière, qui n'est pas sans lien avec un effet de l'enquête².

S'intéresser au dispositif des PLIE semble pertinent, notamment dans le cas métropolitain, au sens où il permet de déplacer légèrement la focale en matière de politique d'insertion. En effet, les PLIE ne concernent pas que les allocataires du RSA, mais ils constituent des dispositifs permettant l'accompagnement de nombreuses personnes considérées comme éloignées de l'emploi, circonscrites à des quartiers ou communes précises. Sur le territoire grand lyonnais, les trois anciens PLIE concernaient par exemple en 2018, près de 10 000 personnes : environ 2 500 pour le PLIE de la ville de Lyon, 1 300 pour le PLIE de l'Ouest lyonnais, et près de 6000 pour le PLIE de l'est de la métropole.

Les effets des dynamiques de multiplication et de distanciation entre espaces sociaux gouverné·es et gouvernant·es sont perceptibles dans le contexte métropolitain à travers deux principaux éléments. C'est d'abord par une exacerbation de la concurrence entre intermédiaires potentiels au niveau du social que l'enjeu du « bon » représentant se pose pour les élu·es en contexte métropolitain (2.1.1). Ensuite, avec l'exemple du dispositif des PLIE, je propose de comprendre comment la construction métropolitaine lyonnaise, discrète et peu démocratique,

¹ Guillaume GOURGUES, Les métropoles comme enjeu syndical. Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique [Rapport], Université de Bourgogne Franche-Comté, 2020.

² Mon lieu de résidence, ma meilleure connaissance des enjeux parfois cachés de la politique d'insertion et l'accès plus difficile au terrain parisien participent peut-être de ce résultat mettant en avant les spécificités propres à la coopération métropolitaine, que l'on ne retrouvait pas sur le terrain parisien.

participe d'une difficulté de lisibilité de l'action publique. Cela contribue à accroître une attribution inégale et confinée des ressources publiques (2.1.2).

2.2.1 Intermédiaires ou concurrents ? Communes et intercommunalité, le bon niveau d'intermédiation en question

De la distribution des ressources à la dépossession

La construction métropolitaine comporte des caractères spécifiques, liés à sa gouvernance mais surtout aux reconfigurations bureaucratiques qu'elle a induites. Elle emporte des effets nets, notamment du point de vue des agent·es de terrain. Mis en évidence dans le chapitre trois, les dynamiques parfois concurrentielles entre l'intervention des communes et celle de la Métropole dans le cadre des politiques d'emploi prend place dans le contexte plus général de gouvernance largement partagée des politiques sociales et d'emploi¹. L'intérêt des communes en matière d'insertion par l'emploi peut trouver son origine dans des dynamiques historiques d'aide aux plus précaires de la part des élu·es municipaux·ales², y trouvant par là des intérêts électoraux certains.

Dans le cadre métropolitain, la coopération entre l'échelon communautaire et les niveaux municipaux peut parfois s'avérer instrumentalisée par certain·es maires ou élu·es locaux·ales qui chercheraient à conserver, maintenir ou renforcer une domination sur leurs territoires face à la Métropole, dans un rapport d'opposition politique à celle-ci. Il convient peut-être de rappeler dans un premier temps à quel point les maires ont été progressivement mis à l'écart par la concentration des pouvoirs en la personne du maire de Lyon et président de la Métropole, entouré et conseillé par son cabinet³. Dans les années qui suivent la mise en place de la Métropole en 2015, les maires de l'Ouest lyonnais notamment commencent à montrer leur mécontentement quant à des enjeux de gouvernance de la nouvelle collectivité. Mais c'est surtout à partir de l'alternance de 2020, qui acte la victoire de l'alliance écologiste et de gauche,

¹ Elisabetta BUCOLO, Anne EYDOUX, Laurent FRAISSE, Alexandra GARABIGE, Léa LIMA, Jules SIMHA, Loïc TRABUT et Claire VIVES, « Penser global, agir local ? Désectorisation des politiques sociales et échelles d'action publique », *Revue française des affaires sociales*, 2019, Hors-série 1, p. 41-61.

² Éric KERROUCHE, « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, 2005, vol. 121, n° 1, p. 76-85.

³ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, op. cit.

que les maires de l'opposition vont frontalement s'afficher contre l'échelon métropolitain¹. Cette fronde des maires est couramment réactivée dans la Métropole, notamment en réaction à une supposée imperméabilité du nouveau président de la Métropole depuis juin 2020, Bruno Bernard² aux enjeux des communes plus éloignées de la ville-centre. Le dispositif du PLIE, qui est aux mains des élu·es locaux·ales, recentralisé par la Métropole dès 2018, devient un enjeu fort de mobilisation pour ces maires qui estiment être désinvesti·es de capacités d'action fortes en termes d'emploi sur leurs territoires. Ce désinvestissement a pu concerner autant les maires de droite des communes de l'Ouest lyonnais concernées (St-Genis-Laval³, Oullins, Pierre-Bénite⁴, La Mulatière⁵) que les communes de l'Est lyonnais qui sont en proie à des enjeux structurels de chômage sur leurs territoires⁶.

Dès lors, c'est un contexte assez tendu qui s'installe dans la coopération entre les communes et l'échelon métropolitain. Pour tenter de réenchanter une partie de leurs compétences et mandats, les maires essaient de trouver des arguments leur permettant de légitimer leurs prises sur leurs administré·es. Aux origines de ce réenchancement, les maires maintiennent leur attachement aux citoyen·nes et à la compréhension de leurs enjeux directs, quotidiens, concrets, actant ainsi l'acceptation d'une division fonctionnelle des échelles de pouvoir⁷. Comme l'explique le maire de la Tour-de-Salvagny, Gilles Pillon, la « proximité » est en ce sens ce qui fait l'essence même du rôle des maires et qui doit justifier selon lui le pouvoir laissé aux maires :

« Donc, quand vous êtes maire, vous êtes vraiment proche des réalités. Je ne vais pas faire un cours, mais en plus, c'est Sciences Po qui avait sorti une dernière étude, si je ne m'abuse, sur effectivement la confiance des Français dans les missions. [...] Le seul qui, en France, a la confiance des Français, c'est le maire, avec 58% plus 3 points. Le député doit être à 22, etc. [...] Ce qui montre bien que quand on est à ce niveau-là, parce qu'on est tellement... On est proche des gens. C'est vrai pour l'insertion, c'est vrai dans les collectivités. Si la ville n'est pas propre, si les trottoirs, les trous ne sont pas bouchés, vous pouvez faire un magnifique musée. Les gens, ce qu'ils vont regarder, c'est quand ils marchent sur le

¹ Quand bien même le non-cumul de mandat s'applique depuis 2020 et octroie à deux hommes différents, par le suffrage universel direct, les fonctions de maire et de président de la métropole de Lyon.

² Nicolas BARRIQUAND, « Métropole de Lyon : la droite réactive la fronde des maires », *Médiacités*, 7 février 2024.

³ Dirigé par les centristes (UDI) depuis 2001.

⁴ Oullins et Pierre-Bénite ont fusionné depuis le 1^{er} janvier 2024, et sont dirigées par un maire Les Républicains. Oullins avant 2024 était un fief de la droite lyonnaise, avec à sa tête le sénateur-maire François-Noël Buffet. Pierre-Bénite était un bastion communiste jusqu'aux élections municipales de 2014, puis a basculé à droite.

⁵ La Mulatière est une commune dirigée par la droite ou le centre droit depuis 1947.

⁶ Communes de l'Est lyonnais qui sont souvent dirigées par des maires appartenant à la majorité écologiste et de gauche.

⁷ Adrien BIDAUD-BONOD, Stéphane CADIOU et Sébastien SEGAS, « Les représentations de la démocratie à l'épreuve des espaces métropolitains : l'adhésion ambivalente du personnel politique intercommunal à la division scalaire du travail politique », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 85-113.

trottoir, il y a une flaque d'eau, etc. Là, c'est la même chose, sur l'insertion, c'est pas le tout de dire « on va créer de l'emploi *ex nihilo* », si de toute façon vous n'essayez pas de travailler avec tous les gens concernés, ils vont entendre mais ils vont dire c'est pas vrai quoi. Donc ça c'est important. Donc ce travail de proximité, je pense que pour l'instant, les gens, il y a peut-être les élus, on va dire de la ville de Lyon, des fois qui sont un peu loin parce qu'ils ne sont pas maires, et puis un maire d'arrondissement a tellement peu de pouvoirs que voilà, c'est vite réglé. Par contre, les 58 autres maires, y compris le maire de Villeurbanne, par exemple, sont convaincus, Villeurbanne est un bon exemple d'ailleurs, que c'est la proximité qui fait qu'on avance. »¹

On perçoit dans les propos de ce maire de l'Ouest lyonnais, ancien cadre du secteur privé, la dimension valorisante et valorisée qu'il trouve dans sa fonction d'édile local. L'argument de la proximité qu'il met en avant n'est pas sans rappeler le « mot d'ordre »², voire la « rhétorique de légitimation plaquée après coup sur »³ l'action publique que les élu·es locaux·ales peuvent mobiliser. Pourtant, les auteurs expliquent aussi que contrairement à une vision simpliste de cette injonction-justification par la proximité, « à mesure qu'il se rapproche, le pouvoir politique se disperse en une multitude de face-à-face éclatés qui ne trouvent plus leurs principes de cohérence sectoriels »⁴. C'est justement en cela que j'analyse la distanciation entre les maires et/ou élu·es en charge de l'insertion et les administré·es. Les relations nettement plus distendues du point de vue des caractéristiques sociales des gouvernant·es repositionnent l'action des politiques vers des relations individuelles quasiment opportunistes, de sorte à autoriser des rétributions envers les citoyen·nes. Les contrats aidés proposés par les communes, les coups de pouce dans le traitement des dossiers par les CCAS ou l'attribution d'un logement social correspondant aux critères du ou de la demandeur·euse constituent autant de moyens en effet, pour ces élu·es prônant la proximité, de valoriser la connaissance de leurs administré·es et de s'assurer ainsi de leurs votes.

À la suite de la recentralisation des PLIE par la Métropole de Lyon, que certain·es acteur·rices de terrain ont même qualifié de « disparition », les multiples réorganisations bureaucratiques auxquelles elle a donné lieu ont contribué à diluer d'autant plus le pouvoir dans le contexte métropolitain. Si l'effet escompté par les cadres de la Direction de l'insertion et de

¹ Entretien avec Gilles Pillon, maire de La Tour-de-Salvagny depuis 2008, DVD, le 29 avril 2019.

² Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2015.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

l'emploi étaient bien de doter l'action publique de « *plus de sens* »¹, il n'a pas été vécu de même du point de vue des maires. Ces dernier·ères se sont senti·es dépossédé·es, non seulement de leurs enveloppes financières, mais surtout de leurs possibilités d'action concrètes auprès des citoyen·nes. Cela rejoint le constat fait précédemment selon lequel l'action directe et individualisée constitue une voie d'actions pour des élu·es locaux·ales en quête de légitimité. C'est ce qu'explique une responsable de l'ancienne structure gérante d'un des PLIE de la Métropole de Lyon :

« En fait, on est des outils de ces communes-là. Donc ces communes, elles se servent de nous pour dire, on fait des choses pour les demandeurs d'emploi, on fait des choses pour les entreprises, et nous, en fait, derrière, je vous donne un exemple, récemment, la Mulatière, mon élu vient me voir, il me dit, bon ben voilà, qu'est-ce qu'on fait à la Mulatière ? Il y a un besoin, il y a 7-8 demandeurs d'emploi, il faudrait mettre en place une permanence, on est allé voir ce qu'il y avait déjà, et on est allé s'inscrire en complémentarité. Donc ça, c'est important, parce qu'ils nous portent, et en même temps, ils nous financent. »²

Les termes très personnalisés tels que « *mon élu vient me voir* » montrent bien le lien privilégié que pouvaient avoir ces représentant·es politiques avec les structures des PLIE. On imagine assez facilement à quel point la centralisation des fonds et de la gestion des PLIE par la Métropole a pu agacer les maires, pour qui l'enjeu financier et symbolique de conservation de ces outils étaient primordiaux. D'une certaine manière, les PLIE étaient considérés comme des « prestations [quasi] individualisées qui placent le clientélisme et la relation de service au cœur du métier politique »³. Ces formes d'intervention presque directe des élu·es locaux·ales dans les politiques d'emploi et d'insertion leur permettaient de posséder potentiellement de ressources d'action publique à distribuer aux citoyen·nes d'une part, et aux associations partenaires d'autre part. En perdant les fonds des PLIE, les maires des anciennes communes d'exercice des PLIE se voient retirer de précieuses ressources publiques permettant de favoriser une redistribution à destination des quartiers les plus précaires, notamment de l'Est lyonnais.

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² Entretien avec une responsable d'une ancienne structure portant un des trois PLIE de la métropole de Lyon, le 23 mars 2021. L'association de ce PLIE a été conservée, ses missions se sont recentrées sur l'accompagnement des entreprises et des demandeur·euses d'emploi du territoire. L'association a cessé ses activités à la fin d'année 2024.

³ Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques.*, op. cit.

Une gouvernance partagée complexe

Après la création de la MMIE, l'action publique d'insertion devait être rendue plus lisible et plus claire. Le regroupement au sein d'une seule et même entité de la Maison de l'emploi de la Ville de Lyon et des trois PLIE était aussi supposée permettre l'action plus large de la Métropole puisque les PLIE couvraient « seulement » 18 communes alors que leur recentralisation aboutit à une couverture de l'intégralité du territoire métropolitain. Selon le directeur de l'insertion, la mise en place de la MMIE, qui a eu lieu avant qu'il prenne ses fonctions, avait été conçue comme « *l'outil de la Métropole pour faire de l'insertion au niveau territorial* »¹. Ces tâches et missions incluant dès le départ l'absorption et la reprise des trois PLIE de la Métropole. Ce qui laisse supposer que dès sa conception la MMIE était pensée comme un intermédiaire permettant de mettre en œuvre la politique métropolitaine en excluant les communes de l'équation, tout en leur accordant un bénéfice dans le compromis politique. Le statut de GIP doit permettre justement d'élever la Métropole et sa MMIE en modèle de partenariats et de coopérations entre échelons pour le cas de l'insertion par l'emploi. Lors de mon entretien avec le directeur de l'insertion et l'élue métropolitaine à l'insertion, le contenu et l'intérêt du regroupement en une MMIE est abordé en ces termes :

« Directeur : Et je disais, c'est une intuition [le GIP] qui, à mon avis, était très juste et qui nous a permis d'avoir un coup d'avance aujourd'hui. Aujourd'hui, il y a des projets de GIP en Haute-Savoie, je crois dans le Puy-de-Dôme, ils en ont aussi. La formule, alors c'est pas forcément, ils ne se sont pas tous inspirés de la MMIE, mais l'idée de GIP dans le domaine de l'insertion de l'emploi pour articuler les acteurs, en tout cas, elle est en train d'essaimer fortement.

Élue : Oui, et puis quand je disais, en fait, c'est l'outil de la Métropole pour faire des choses sur les territoires, en fait, c'est **avec** les territoires. »²

Sur ces points, le premier chapitre le montre, la Métropole a voulu inspirer en effet d'autres territoires et positionner son GIP en modèle des politiques d'insertion par l'emploi. À Paris, l'EPEC est né avant la création de la MMIE, en janvier 2016, mais n'est pas de statut GIP mais associatif. Visant plus directement la gestion des fonds du PLIE et des dispositifs de l'ancienne Maison de l'Emploi, l'EPEC parisien porte moins les ambitions d'une municipalité qui devrait affirmer sa légitimité à intervenir dans la politique d'insertion. Pour le cas lyonnais, la création de la MMIE avec la reprise des fonds des PLIE permet d'asseoir la domination

¹ Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

² *Ibid.*

métropolitaine en dotant la politique d'insertion par l'emploi d'une structure propre, s'affichant comme moderne, et ce avec des fonds relativement importants, sur les communes du territoire. Par extension, la MMIE vient asseoir la domination métropolitaine de l'insertion sur les maires des anciennes communes du PLIE. Mais comme le souligne l'élue à l'insertion, en reprenant le directeur de l'insertion dans le *verbatim* ci-dessus, cet échelon métropolitain intermédiaire qu'est la MMIE ne doit pas être déconnecté des communes, la politique d'insertion par l'emploi doit se faire « avec » elles.

Le compromis trouvé pour convaincre les élu·es locaux·ales de lâcher les PLIE consiste alors en le fait de déléguer une partie des ressources humaines du GIP aux communes pour qu'elles mettent en œuvre leur politique d'emploi¹. Ces agent·es doubles, pour la plupart d'entre elles et eux, endossent des rôles et des missions ambiguës, autant pour le compte de l'échelon communautaire que pour le compte municipal. Ce qui n'est évidemment pas sans créer des difficultés quotidiennes². Pourtant du point de vue de certain·s agent·es « doubles », salarié·es du GIP et de leurs communes, la question de l'insertion reste quelque chose de peu politique car relativement consensuel :

« En fait, non, pas vraiment. L'emploi et l'insertion, c'est quand même peu politique. C'est pas un sujet de clivage politique. On se rend compte qu'il y a des différences de point de vue, tout le monde n'a pas la même vision des demandeurs d'emploi notamment, etc. Mais globalement, moi, ce que je vois, c'est que Villeurbanne, qui est à gauche, peut être alignée avec des villes de droite sur des questions emploi-insertion, typiquement avec Meyzieu par exemple, qui est quand même pas très à gauche [*rires*], parce qu'on n'est pas sur ces clivages gauche-droite ou la REM [République en marche]. Après, il y a pu avoir des tensions politiques justement sur Territoire zéro chômeur. Donc ça, c'est pas ressenti sur mon poste. Mais aujourd'hui, c'est complètement dépassé. La preuve, la Métropole s'investit énormément aussi sur le sujet, même s'il y a pu avoir un peu de réticence au début, au moment de la première expérimentation, côté métropolitain. [...] Elle n'était pas très convaincue mais aujourd'hui ils sont très impliqués. »³

Pour cette coordinatrice emploi insertion, les étiquettes politiques des maires et le potentiel alignement de certaines communes divergentes *a priori* d'un point de vue politique atteste bien du caractère plutôt consensuel d'une politique d'insertion par l'emploi. S'il est vrai que les exemples qu'elle mobilise, Villeurbanne et Meyzieu, semblent tout à fait à l'opposé politiquement, elle explique en creux que la représentation partagée par toutes ces communes est qu'il faut lutter contre la précarité en levant les freins périphériques à l'emploi des personnes

¹ Voir chapitre 3, section 1.

² Voir chapitre 3, section 2.

³ Entretien avec la CEI de la ville de Villeurbanne, agente de la commune et mise à disposition de la MMIE sur le territoire de la commune, le 14 décembre 2022.

qui en seraient éloignées. On comprend ce discours dans la suite de l'entretien lorsqu'elle évoque notamment les expérimentations Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) et la frilosité initiale de la Métropole, avant l'arrivée de l'exécutif écologiste, de soutenir ce type de projets qui « changent complètement de logiciel de pensée »¹. Pour le dire autrement, la représentation partagée par la plupart des acteur·rices de l'insertion selon laquelle il faut d'abord lever les freins à l'emploi des personnes qui en sont éloignées avant de leur proposer une formation ou un emploi salarié venait bousculer les pratiques qui avaient cours jusqu'alors en termes de parcours et d'étapes. Pour autant, le caractère assez marginal des expérimentations TZCLD, s'il renseigne sur les possibilités de mobilisation d'acteur·rices autour de projets se revendiquant de l'innovation sociale, n'enlève rien à la pertinence du constat dressé par cette actrice : l'insertion est conçue par une grande partie des acteur·rices individuel·les comme une logique de parcours linéaire. Le caractère dépolitisé qu'elle met en avant dans ce discours prend place dans le contexte métropolitain où les communes tentent de conserver leur légitimité d'intervention face à une super collectivité métropolitaine ayant absorbé différents financements en matière sociale. L'alignement de communes aux couleurs politiques différentes est donc à comprendre comme une manière pour elles de continuer à affirmer leurs capacités d'action sur l'ordre social dans les frontières de leurs territoires.

Ces reconfigurations bureaucratiques et politiques ont conduit dans un premier temps à une redéfinition du rôle des différentes institutions et entités qui interviennent. Dans le cadre d'une politique d'insertion par l'emploi fortement orientée vers le secteur privé, l'association de dirigeant·es était quant à elle primordiale pour la Métropole, de sorte à poursuivre son assise partenariale. Pour autant, la mobilisation des entreprises n'allait pas de soi. Le seul acteur patronal que j'ai rencontré atteste des difficultés de lisibilité de l'action publique d'insertion lorsqu'il a été associé à l'animation du comité de pilotage de la MMIE. En effet, à la suite de la création du GIP, la Direction de l'insertion de la Métropole a souhaité y adosser un comité d'orientation qui permet une représentation des salarié·es de la MMIE comme des représentant·es patronaux. Ce directeur régional adjoint du secteur privé a été contacté puisqu'il était en parallèle responsable d'une association d'entreprises de la métropole, le Centre des jeunes dirigeants (CJD)² :

¹ *Ibid.*

² Le CJD ne se conçoit pas comme un syndicat de patron mais plutôt comme une association d'entrepreneur. La section de la métropole lyonnaise du CJD regroupe 140 adhérents et représente près de 5000 emplois sur le territoire, pour presque 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires.

« Et puis ils m'ont dit, 'voilà, on pense que c'est un groupe qui va pas être facile à animer, on pensait que le CJD était la meilleure personne pour faire consensus entre toutes ces personnes, donc est-ce que vous voulez bien essayer, c'est pas rémunéré, c'est bénévole'. Et donc moi je trouvais que c'était une belle mission, et donc on a commencé à se réunir. Rapidement, je n'ai rien compris, un langage technocratique, et donc les premiers ateliers où j'ai réuni tout le monde, j'ai dit écoutez, moi je suis désolé, mais si je veux animer ce groupe, il va falloir que je comprenne. Donc on a travaillé, et je me suis aperçu que finalement, chacun connaissait le modèle, mais par sa fenêtre. [Le directeur de la MMIE] par contre, lui, il était vraiment hégémonique sur la connaissance, et donc j'ai compris le financement de l'insertion économique. C'est hyper, hyper compliqué, hyper complexe. On ne peut pas faire plus technocratique, il faut faire Sciences Po pour comprendre comment ça fonctionne. Donc forcément, d'où tu te dis, mais le premier frein pour comprendre, est-ce que ce n'est pas déjà un frein de langage, parce qu'on a des acronymes tout le temps, il y a plein de structures qui font qu'un petit bout de tout ça. Mais en même temps, ça a permis de se dire, une organisation comme la MMIE, rassemble toutes les parties prenantes, c'est déjà un premier pas vers le partage de connaissances, vers la défense d'un système dans sa globalité, et pas chacun d'entre nous. »¹

Plusieurs éléments de ce *verbatim* semblent importants à relever à ce stade : l'emploi tout d'abord, à plusieurs reprises, du terme d'insertion économique ou d'insertion par l'emploi, attestant de la conversion, là aussi, de ce dirigeant d'entreprise à la norme d'emploi. Cela paraît éminemment logique, vu les intérêts qu'il peut avoir dans ce rôle d'animateur du comité d'orientation de la MMIE, au premier rang desquels la valorisation de la politique RSE de son entreprise et les rétributions indirectes, sociales et politiques qu'il peut en tirer. Les mots du responsable régional d'un important groupe du BTP résonnent avec une interview qu'il donne en juillet 2024 sur la chaîne locale BFM Lyon, à l'occasion des cinq ans de la Charte des 1 000 entreprises engagées pour l'insertion par l'emploi : « *ouvrir le mindset de l'entreprise* » et « *faire un pas de côté* »² pour permettre selon lui l'inclusion des personnes éloignées de l'emploi dans l'entreprise. L'évolution dans le discours de ce dirigeant semble assez nette puisqu'au moment où il est associé à la création de la MMIE, il déplore une illisibilité de la politique menée par la Métropole et mise en œuvre par les cadres, mais cinq ans après sa mise en place, il témoigne dans les médias locaux de l'intérêt pour les entrepreneur·euses de mener des actions avec la MMIE. Il cite à titre d'exemples l'embauche d'alternant·es, l'accueil de stagiaires de troisième et de seconde ou le fait de lancer des recrutements sans CV pour améliorer l'employabilité des personnes. En retour, il n'hésite pas à évoquer le fait que cela

¹ Entretien avec le responsable d'une association d'entrepreneurs de la métropole de Lyon, ingénieur de formation, directeur régional adjoint d'un groupe du BTP, le 29 août 2023.

² URL : https://www.bfmtv.com/lyon/replay-emissions/c-votre-emploi/c-votre-emploi-du-mercredi-3-juillet-2024-la-charte-des-1000-fete-ses-5-ans_VN-202407030529.html [consulté le 13 février 2025].

permet de travailler « *l'employeurabilité* » des entreprises et leur « *désirabilité* ». Les missions d'accompagnement des entreprises du secteur privé réalisées par la MMIE permettent justement selon ce dirigeant de développer différents types d'actions : « *participer à la Charte des 1 000 ce n'est pas que recruter en CDI, c'est un panel de proposition : faire visiter son entreprise, recruter des stagiaires, ...* »¹.

Ce témoignage met l'accent sur la diversification des missions de la MMIE à destination notamment des entrepreneur·euses du territoire métropolitain, dans le contexte de mise en œuvre d'une politique d'insertion par l'emploi visant plus largement les demandeur·euses d'emploi que les seul·es allocataires du RSA². La démultiplication des partenariats réalisés au sein de la MMIE a renforcé les difficultés de lisibilité de sa gouvernance, notamment pour les acteur·rices plus traditionnel·les de l'insertion : partenaires associatifs, travailleur·euses sociaux·ales du Département puis de la Métropole, voire des communes. Il s'est alors agi de rendre désirable, pour les entrepreneur·euses aussi, les potentiel·les candidat·es éloigné·es de l'emploi que l'ancien Département du Rhône transférait alors à la Métropole.

La mise en lien étroit des deux mondes, économiques et de l'insertion, voulue par l'échelon communautaire pour réaliser sa politique, a nécessité des repositionnements en termes d'institutions, de ressources et d'intervenants. La construction métropolitaine a accentué la distanciation des élu·es locaux·ales d'avec les citoyen·nes les plus précaires d'une part, et vis-à-vis des partenaires d'autre part. Sur fond de centralisation des PLIE, les élu·es locaux·ales ont perdu d'importantes ressources publiques à distribuer localement, alors que la MMIE s'est construit une légitimité auprès des entreprises pour favoriser une politique d'insertion souhaitable et moderne. Ces reconfigurations bureaucratiques sont à recontextualiser dans la mise en œuvre d'une politique publique d'insertion régulée par le marché, destinée à devenir une politique d'emploi, voulue directement par Gérard Collomb et ses successeurs pour asseoir sa domination sur les communes de la métropole.

¹ *Ibid.*

² Voir chapitre 1, section 1.

2.2.2 « Le manque de courage des élu·es »¹ : quand la représentation politique ne suffit plus

L'exacerbation des tensions entre communes et Métropole a pris place dans ce contexte de reprise en main par l'échelon communautaire de la gestion des fonds du PLIE en 2019. Sur fond de difficultés financières de ces budgets européens, la Métropole récupère au sein de sa direction de l'insertion et de l'emploi la gestion et le contrôle de l'attribution des financements, le lien avec les structures opératrices, pour le compte du FSE. Au-delà des multiples réorganisations des bureaucraties du social² auxquelles cela a donné lieu, c'est aussi au niveau même des territoires, notamment des opérateurs bénéficiaires des PLIE et des ancien·es chef·fes de projet, que la gouvernance métropolitaine a été perçue comme un catalyseur de la dilution du pouvoir politique.

Pourtant, les archives du réseau Rhône Insertion que j'ai ouvertes montrent que dès 2010 la question des PLIE se pose en des termes presque comparables. Un compte-rendu d'une rencontre entre le réseau Rhône Insertion et la direction du PLIE Uni-Est en mai 2010 précise : « l'enjeu est l'avenir des PLIE ou plus exactement quelle structure pour la gestion du FSE : fusion des 4 PLIE, unité de gestion commune aux 4 PLIE, création d'un EPCI unique pour la gestion financière des 4 PLIE »³, avant d'ajouter que « se pose aussi la question de la compétence de l'agglo pour la gestion des PLIE et du positionnement des élus face à cette possibilité »⁴. S'il n'y a pas davantage de détails dans cette archive sur les débats prenant place à cette période sur une possible modification de l'organe gestionnaire du FSE, ce document permet de nuancer un peu la datation de la reprise des PLIE comme concomitante à l'avènement de la Métropole. Plusieurs acteur·rices de terrain ont en effet confirmé que les difficultés financières du PLIE de l'Est lyonnais étaient connues dès le milieu des années 2000, et que la question d'un changement de gouvernance était à l'ordre du jour pour résoudre ces problèmes de trésorerie. La création métropolitaine semble donc constituer le moment opportun pour résoudre ces difficultés et transformer en profondeur les anciens PLIE.

L'importance de ce PLIE pour les élu·es de l'Est lyonnais est primordiale, surtout si l'on prend en compte la dimension de la représentation politique. Communes principalement

¹ Entretien avec une des créatrices du réseau Rhône Insertion, le 25 avril 2023.

² Christine Le CLAINCHE et Jean-Luc OUTIN, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales : contraintes managériales et réponses aux besoins », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 7-17.

³ Archives privées de l'association Rhône Insertion : Compte-rendu rendez-vous PLIE Uni-Est du 4 mai 2010, 2010.

⁴ *Ibid.*

ancrées à gauche pour les trois plus importantes d'entre elles, en proie plus récemment à des modifications de leur couleur politique pour les autres¹, l'électorat plus populaire de ces communes touchées par des difficultés structurelles liées au chômage et à la pauvreté est à conserver pour ces (anciens) bastions de gauche. La bascule à droite de certaines communes lors de la campagne municipale de 2014 (et dans une moindre mesure celle de 2020) peut expliquer en partie le fait que les communes aient pu lâcher les fonds du PLIE à la Métropole de Lyon en 2019. Dès 2016, les tractations autour de la recentralisation du dispositif européen semblent alerter les élu·es locaux·ales, notamment de gauche, puisque la métropolisation du PLIE est prévue pour 2017. La perte des PLIE pour les communes était fortement problématique en ce qu'elle a contribué à déposséder ces mêmes élu·es de financements non négligeables pour des administré·es précaires qu'ils et elles sont censé·es représenter. C'est ce qu'on pouvait lire dans le courrier de Michèle Picard, la maire PCF de Vénissieux, en 2016 sur son site internet² :

« Perdre UNI-EST aujourd'hui, alors que le chômage bat de tristes records, alors que tant de personnes se retrouvent exclues du marché du travail, constituerait une lourde perte pour nos territoires. Dans les quartiers CUCS³, la population non diplômée atteint 30%, voire 40%, contre 18,3% en moyenne, à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. [...] Le combat que nous avons mené était donc vital, pour garantir le fonctionnement de la structure avant la reprise, au 1er janvier 2017, de la fonction d'organisme intermédiaire par la Métropole. **À ce sujet, je tiens à rassurer les opérateurs de terrain : la ville de Vénissieux gardera des liens de confiance et de proximité inaliénables, avec l'ensemble d'entre eux.**⁴ [...] Au lieu de fragiliser les outils existants, on ferait mieux de les renforcer, dans une logique de proximité, et donc de plus grande efficacité. »⁵

Michèle Picard, maire PCF, prend tout soin dans ce courrier de remercier les partenaires locaux, notamment associatifs, mais aussi de rassurer les citoyen·nes qui seraient inquiet·es d'une disparition du PLIE sur la ville de Vénissieux. En réalité, l'enjeu direct est plutôt minime pour les citoyen·nes, dans le sens où ils et elles ne risquent pas de s'indigner et de se mobiliser collectivement contre cette reprise en main métropolitaine. L'enjeu est avant tout un enjeu de

¹ Villeurbanne (maires PS), Vénissieux (maires PCF) et Vaulx-en-Velin (maires PCF jusqu'à 2014 puis PS) demeurent des communes dirigées par des maires de gauche ou communistes. Les communes de Bron (maires PS puis LR depuis 2020), St-Priest (maires PS puis LR depuis 2014), Décines (maires PS puis LR depuis 2014), ou encore Meyzieu (maires PS puis UMP-LR depuis 2001) font l'objet de bascules à droite depuis le début des années 2000.

² Michèle PICARD, « Association Uni-est », *Blog de Michèle PICARD*, 9 mai 2016. URL : <https://michele-picard.fr/association-uni-est/> [consulté le 13 février 2025].

³ Contrats urbains de cohésion sociale, quartiers ancêtres de la politique de la Ville, en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

⁴ Le texte est mis en gras dans le texte d'origine, j'ai respecté la mise en forme.

⁵ Michèle PICARD, « Association Uni-est », *Blog de Michèle PICARD*, 9 mai 2016. URL : <https://michele-picard.fr/association-uni-est/> [consulté le 13 février 2025].

politique locale, inscrivant Michèle Picard dans la nécessité de défendre les intérêts sociaux des partenaires associatifs qu'elle se doit de choyer comme relais des intérêts des classes populaires. Pourtant, le fait que la Métropole reprenne la gestion des fonds est acté définitivement à ce moment-là : le courrier n'a qu'une visée politique, dans tous les cas les associations qui mettent en œuvre le PLIE sur Vénissieux n'auront plus rien à voir avec la commune.

Du côté métropolitain, le changement et la reprise des fonds européens relève de tractations juridiques¹, mais surtout politiques. L'enjeu est double pour la jeune collectivité : ne pas froisser les maires de l'Est lyonnais notamment, qui déplorent déjà la disparition des fonds, et arbitrer entre les deux visions opposées sur le statut à donner à ce nouvel organisme intermédiaire de gestion des PLIE que sera la Métropole, entre Gérard Collomb et David Kimelfeld. Gérard Collomb semblait plutôt favorable à la disparition des PLIE en faveur de la création d'une association adossée à la métropole lyonnaise², choix qui envoyait un signal de dépendance à l'échelon communautaire. David Kimelfeld souhaitait plutôt voir la création d'un GIP. Alors que Gérard Collomb doit démissionner de la présidence de la Métropole pour assurer ses fonctions de ministre de l'Intérieur en 2017, David Kimelfeld a *a priori* le champ libre pour arbitrer le débat sur le statut politique de la future maison métropolitaine. Pourtant, selon le cadre de la DIE rencontré, David Kimelfeld hérite de la présidence de la Métropole mais doit composer avec le cabinet de Gérard Collomb, et explique alors que « *en vrai c'est Collomb qui dirige* »³. Le choix de David Kimelfeld s'oriente tout de même sur l'option du GIP pour maintenir les équilibres locaux avec les maires de l'Est lyonnais notamment, tout en s'adossant à la Maison de l'emploi de Lyon⁴. Une réunion entre élu·es est considérée comme primordiale dans le fait de retenir le GIP pour une des anciennes responsables du PLIE de l'est que j'ai rencontré : elle évoque la présence déterminante d'Hélène Geoffroy pour obtenir le statut sous forme du GIP et non sous forme associative, mais David Kimelfeld place à la tête de la nouvelle entité Anne-Sophie Condemine, élue du 2^e arrondissement à la ville de Lyon, alors proche de Gérard Collomb⁵. Selon d'autres acteur·rices techniques de l'époque, ce « choix » du GIP

¹ Au sujet notamment de la reprise des personnels des trois anciens PLIE et du changement de statut de ceux-ci.

² Ce qui n'est pas sans rappeler le modèle de l'EPEC à Paris.

³ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

⁴ Elle était aussi de statut GIP. Il fallait donc dans un premier temps que la ville de Lyon accepte d'enterrer sa propre Maison de l'Emploi pour la transférer à la métropole sous un nouveau statut de GIP métropolitain. L'alignement politique entre ville et métropole est déterminant.

⁵ En 2024, elle annonce rejoindre la liste LR aux élections municipales de 2026 pour la ville de Lyon, emmenée par le maire du 2^e arrondissement Pierre Oliver : N.M., « Municipales 2026 : Anne-Sophie Condemine, fidèle de Collomb, rejoint Pierre Oliver », *Le Progrès*, 3 avril 2024.

résulte surtout de la prépondérance de l'ex-directeur de la Maison de l'emploi de Lyon, qui souhaite restreindre le rôle des communes dans la gouvernance de la politique d'insertion métropolitaine. L'ancien responsable de la DIE évoque en ces termes le « *deal* » ou compromis, à l'origine de la création de la MMIE, avec les communes :

« La grosse question c'était aussi, quel signal politique on envoyait, parce qu'à un moment donné si on dit que c'est le GIP de Lyon qu'on transforme, c'est-à-dire que d'un même débat, un peu Département du Rhône, communauté urbaine, ça veut dire aux autres communes, c'est le modèle de Lyon qu'on retient, c'est la ville de Lyon qui va avoir une primauté de pouvoir dans la MMIE, et avec toutes les complexités qu'il y a, avec Villeurbanne, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, toutes ces communes de taille un peu conséquente, mais qui ont rien à voir avec Lyon, qui avaient la main sur l'insertion, qui s'amusaient à répartir à l'euro près chacune des subventions sur leur territoire, etc. Donc, gros questionnement, là-dessus, tension entre Kimelfeld et Collomb, sur d'autres sujets aussi, mais notamment sur celui-là, et Kimelfeld a finalement repris la main en disant, moi je veux créer un GIP, et je m'appuierai sur la maison de l'Emploi de Lyon. Donc on a travaillé beaucoup avec le directeur [...] là-dessus, on a rencontré tous les DG et DGA des communes pour leur expliquer, que 1, on ne leur faisait pas l'envers, que 2, les communes retrouveront leur place, et qu'on n'enlèvera pas l'offre d'insertion sur leur territoire, et qu'on leur trouvera quelque part une gouvernance, et qu'on va financer quelque part leur poste, donc on a mis une petite carotte, puisque les CEI, pour chacune des communes, on s'est dit, alors que les PLIE ne paient pas, que nous on en paierait un bout. Mais par contre, le *deal*, c'était de dire, par exemple, votre CEI ne travaille pas que pour votre commune, il essaie de travailler sur une ou deux communes à côté, en plus, et nous on subventionne ce volet-là. »¹

La notion de compromis politique semble primordiale dans les paroles de cet ancien cadre, acteur clé de la DIE au moment du passage à la Métropole puis à la création de la MMIE. La vision que David Kimelfeld semblait préconiser l'emporte sur celle de Gérard Collomb : le choix de s'appuyer sur la Maison de l'Emploi de Lyon est acté, mais pour ne pas froisser les communes il faut construire autour de cette maison préexistante un GIP. L'ancienne membre fondatrice du réseau Rhône Insertion que j'ai rencontré pour le rapport anniversaire du réseau en 2023 converge vers cette vision du compromis très politique trouvé entre les édiles locaux. Elle ajoute que c'est « *le manque de courage des élus* »² après la création de la Métropole qui participe de l'abandon du politique du PLIE de l'Est lyonnais, dans le contexte de bouleversements politiques divers dans ces territoires populaires.

¹ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

² Entretien avec une des créatrices du réseau Rhône Insertion, le 25 avril 2023.

Sur les territoires d'exercice de l'ancien PLIE de l'Est lyonnais, les ex-salarié-es de la structure, qui portaient des missions de suivi des opérateurs financés, voient leurs tâches réorientées et intégrées à moitié au sein de la MMIE, à moitié au sein de leurs communes d'appartenance. Une des Coordinatrice emploi insertion (CEI) de l'Est lyonnais, salariée de la Ville de Bron et détachée pour des missions communautaires à hauteur de la moitié de son temps de travail évoque justement son ressenti à la suite de cette récupération métropolitaine des PLIE :

« *Enquêtée* : On est passés d'une logique de gouvernance locale des PLIE, puisque c'est l'essence même des PLIE que de mettre en place des plans qui sont à la main des élus locaux, et on est vraiment passés à une gouvernance locale à une gouvernance intercommunale. Euh, ça c'est une certitude absolue et moi je l'ai senti comme ça à l'époque, et je confirme qu'on est bien passés d'une gouvernance locale à une gouvernance intercommunale, mais qui nécessairement devait devenir intercommunale puisque les PLIE locaux, ...

HM : Il y en avait trois c'est ça ?

Enquêtée : Oui trois, donc ça avait plus de sens, de toute façon on n'avait plus le choix, la France n'avait pas le choix, la France avait fait autant d'organismes intermédiaires que de PLIE que de machin, que de ci, enfin bref, y avait un vrai problème, l'Europe nous tirait à boulets rouges dessus en disant mais jusqu'où vous allez développer votre logique de, de, chapelle et de village, déjà vous vous faites bien chier avec vos 36 000 communes, en plus vous êtes incapables de vous organiser ! »¹

Cette ancienne cheffe de projet PLIE de l'Est lyonnais a le sentiment que les injonctions réformatrices européennes sont également responsables de la recentralisation métropolitaine. L'injonction réformatrice sert de justification *a posteriori* puisque je la rencontre en 2022. Mais comme exposé plus haut, c'est avant tout pour des questions de politiques et d'assise territoriale que la Métropole reprend en main les structures du PLIE. Si cette ancienne cheffe de projet ne semble pas farouchement opposée à une clarification des PLIE dans la Métropole à cette période charnière de 2016-2017, elle regrette la récupération métropolitaine de ces fonds locaux, qui font basculer ses propres missions vers l'animation d'un réseau de partenaires et d'actions pour lesquels elle doit, entre autres, trouver des personnes qui souhaitent participer à ces événements et ateliers.

Enfin, pour les anciens opérateur·rices du PLIE, qui sont dorénavant des opérateur·rices de la Métropole au titre de l'accompagnement renforcé qu'elle dispense, la modification de l'institution gestionnaire de ces fonds a pu conduire à un repositionnement en termes d'action

¹ Entretien avec une CEI de l'Est lyonnais, agente de la commune de Bron dont une partie du temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et quelques villes alentours, le 15 mars 2022.

publique qui leur semble peu profitable. Alors qu’auparavant, les opérateurs semblaient en lien quasi direct avec les chef·fes de projet du PLIE de leurs communes d’exercice pour différentes opérations, qu’il s’agisse de l’animation d’actions, du repérage de publics, du montage et du suivi des demandes de subventions, le lien des nouveaux·elles CEI avec les associations et structures agissant pour le compte de la Métropole semble beaucoup plus éloigné. La présidente du collectif Rhône Insertion depuis 2008, directrice de l’association L2, évoque d’elle-même¹ le décalage dans les transformations des missions de ces chef·fes de projet PLIE en coordinateur·rice emploi et insertion :

« Ils [les salarié·es de la MMIE] sont noyés dans du n’importe quoi parce qu’on leur demande de faire de l’évènementiel, de l’évènementiel, à n’en plus pouvoir, le truc qui sert absolument à rien, mais là pareil on occupe le monde, on occupe le terrain, on donne à voir des jolies vitrines, mais moi ça me fait de la peine, ce sont des gens qui ont des vraies capacités professionnelles et ils sont payés à faire, à faire les clowns quoi, non mais vraiment c’est honteux, bon bref. Donc du coup, ils sont gentils, mais franchement moi je serais en colère, on m’aurait fait ce coup-là moi j’aurais été vraiment en colère, donc les chefs de projet PLIE ils étaient sur toutes les villes du PLIE Uni-Est donc ils avaient une sacré expertise, et puis en plus ça nous faisait vraiment des référents locaux sur chaque territoire qui avaient une vraie expertise donc le fait que la Métropole ait repris aussi la gestion du FSE donc on leur a retiré toute la partie gestion donc ils ont plus de, de, de, je dirais de prise sur les structures que nous sommes, et je trouve qu’ils sont en train d’essayer de se resituer presque comme une nouvelle structure alors que normalement ils ont une mission d’animation, de, de mise en réseau etc, mais les pauvres je pense que eux aussi, ils reçoivent des injonctions à faire des trucs, à montrer que ils font voilà, qu’il y a des attentes par rapport à ça mais je pense que du coup y a une grosse erreur sur l’orientation du PLIE/du truc. »²

Ce qu’elle évoque n’est pas sans rappeler la prégnance de la communication sur les réseaux sociaux, à destination des recruteur·euses et des employeur·euses de la métropole, que ces salarié·es peuvent mettre en œuvre quotidiennement. Le parcours renforcé à destination de l’emploi qui prend la suite du PLIE se repositionne lui aussi sur l’accompagnement de « tous demandeurs d’emploi »³, sans évoquer sur les documents de présentation officielle la cible principale du dispositif que sont les allocataires du RSA⁴. La soumission de ces opérateurs à

¹ Il faut relever que ce verbatim est issu de mon premier entretien avec la directrice de la structure, au moment où je ne la connaissais pas encore bien. Alors que la fin de l’entretien allait arriver, elle dit « puisque vous ne me l’avez pas demandé, je vais vous dire ce que je pense de la MMIE ». Cela atteste de sa perception critique de la métropole, déjà évoquée dans le second chapitre, et de la confiance qu’elle m’a accordée pour déposer ces critiques dès mon premier entretien avec elle. Dans un contexte de restriction des financements et d’encadrement de la critique par l’échelon communautaire, ces sentiments partagés par la directrice semblent importants à recontextualiser.

² Entretien avec la directrice de L2 et présidente du collectif, le 19 mai 2022.

³ Voir annexe n°7, flyer de présentation du dispositif Itinéraire emploi renforcé (IER).

⁴ Voir annexe n°7, flyer de présentation du dispositif Itinéraire emploi renforcé (IER).

des contraintes fortes en termes de relevés d'indicateurs les met dans une tension avec l'objectif initial de retour à l'emploi des précaires¹.

Le cas de la centralisation des PLIE a eu des effets d'accentuation de la distance entre les opérateurs de la Métropole et leurs interlocuteurs. Le repositionnement de la MMIE et des missions de ses salarié·es sur différentes tâches ne concernant plus uniquement la gestion des fonds du PLIE a participé à rendre plus floue la gouvernance de l'insertion dans la métropole, notamment pour les partenaires. En cela, la construction métropolitaine a donc fortement contribué au « renforcent [du] confinement des modalités de distribution des ressources publiques »². Les maires de l'Est lyonnais notamment lâchent leurs fonds locaux à destination des publics précaires pour favoriser une superstructure métropolitaine à destination des demandeur·euses d'emploi, censée accomplir la politique d'insertion par l'emploi de l'échelon communautaire. Contrairement à un effet escompté en termes de clarification des institutions gestionnaires, le retrait des PLIE des mains des élu·es locaux·ales s'accompagne de reconfigurations territoriales dans les missions des salarié·es, débouchant sur davantage d'actions à destination du recrutement des personnes éloigné·es de l'emploi. L'échelon intermédiaire qu'est la MMIE se positionne alors en relai sur les territoires de la politique métropolitaine d'insertion par l'emploi à destination d'un public élargi à tous les demandeur·euses d'emploi, mettant de côté les allocataires du RSA qui ne rempliraient pas ces « codes culturels »³ nécessaires au recrutement en entreprise, voire aux actions de découverte de l'entreprise. Pour ces raisons, la représentation politique notamment dans l'Est lyonnais, se désengage partiellement de la représentation des intérêts des classes populaires pour laisser le champ libre à une action publique métropolitaine favorisant l'emploi salarié comme seule et unique voie d'insertion.

¹ Gwenaëlle PERRIER, « Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction », *op. cit.*

² Antoine LEVEQUE, « Patrick Le Galès (dir.) (2020) », *op. cit.*

³ URL : https://www.bfmtv.com/lyon/replay-emissions/c-votre-emploi/c-votre-emploi-du-mercredi-3-juillet-2024-la-charte-des-1000-fete-ses-5-ans_VN-202407030529.html [consulté le 13 février 2025].

Conclusion de la section 2

L'étude dans cette section des dynamiques de la représentation par le personnel politique local donne à voir une désintermédiation de celui-ci vis-à-vis des classes populaires. Le résultat semble assez classique, certes, mais l'entrée par l'action publique aux mains des élu·es locaux·ales permet d'attester un repositionnement de ces dernier·ères en faveur de dispositifs visibles d'un point de vue de la communication politique. Dans un souci de présentation d'eux et elles-mêmes, les élu·es façonnent leurs mandats selon les marges d'action qu'ils et elles parviennent à se créer dans les politiques sociales, un champ considéré comme contraint juridiquement. À Paris, les élu·es semblent plus professionnalisé·es et plus proches des institutions nationales et partisans. La vague verte¹ qui fait basculer la Métropole de Lyon vers une mandat de coalition écologiste et de gauche met plutôt au centre du jeu des élu·es au profil de novices.

Au niveau méso, la gouvernabilité du secteur semble complexe dans le contexte métropolitain car elle prend place dans une exacerbation des tensions entre communes et Métropole dans la distribution des ressources de l'action publique. Au niveau micro, les acteur·rices de la mise en œuvre peinent à se saisir d'un renouvellement sans cesse présenté comme innovant de la politique régulée par le marché. Ils et elles participent alors au renforcement des inégalités socio spatiales en mettant en œuvre l'action publique différemment sur les territoires. Les effets de l'action publique d'insertion ne sont plus cherchés pour réduire la pauvreté ou lutter contre une distribution inégale des capitaux initiaux dans les groupes sociaux. Pour le dire autrement, la condition de la perpétuation de l'ordre politique se situe elle-même dans les formes de changements perpétuels prônés par les bureaucraties du social.

¹ Rémi LEFEBVRE, « Vague verte et débâcle d'En Marche », *op. cit.*

Section 3 : Les effets de la désintermédiation : distribution inégale de l'action publique et retour de la charité

Il convient désormais de comprendre les effets de ces dynamiques de désintermédiations par et dans l'action publique en termes de gouvernabilité du secteur de l'insertion d'une part et de traitement des allocataires d'autre part. Comme je l'ai mis en évidence dans les sections précédentes, les intervenant·es des politiques d'insertion ne sont pas des agents de liaison entre les espaces sociaux précaires et les gouvernant·es. La conséquence primordiale de cela est la construction d'une action publique en matière d'insertion qui ne prend pas en compte les intérêts de ces classes populaires, et qui bute – quasiment perpétuellement¹ – sur son incapacité à insérer durablement les personnes qui bénéficient de cette allocation. Le RSA constitue pour certain·es un frein à l'allocation plus qu'une aide à la réinsertion. Si le propos, ici, n'est pas d'apprécier l'efficacité de l'allocation sur le retour à l'emploi des allocataires, la diffusion d'un paradigme du contrôle social dans les administrations² contribue à renouveler l'intérêt d'analyser les modalités concrètes d'application du droit. Juridiquement, l'octroi du RSA est soumis à des conditions de nationalité, d'âge, et de ressources³, mais l'apport d'une approche par la mise en œuvre⁴ est justement de venir nuancer ces critères d'accès au droit qui seraient fondamentalement universels. Des limites d'ordre territorial et de mise en œuvre de la politique par les départements, comme amorcés dans les chapitres précédents, viennent restreindre encore l'accès au RSA et le principe d'universalité de ce droit.

Ces conséquences sur l'attribution du RSA et l'accompagnement des allocataires dispensés par les départements et ses partenaires sont l'effet direct de ces dynamiques de désintermédiation entre groupes sociaux gouvernés et pouvoir politique. En effet, c'est notamment par la diffusion de la norme d'emploi et la conversion d'une grande partie des

¹ Comme mentionné à plusieurs reprises, différents rapports issus de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des affaires sociales pointent du doigt les difficultés de la politique d'insertion à résorber la pauvreté.

² Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre.*, op. cit.

³ Article L262 du Code de l'action sociale et des familles.

⁴ Clémence LEDOUX et Gwenaëlle PERRIER, « 12. Les approches de la mise en œuvre des politiques sociales », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, La Découverte, 2022, p. 200-217.

agent·es œuvrant à l'insertion des allocataires que s'opèrent davantage d'étapes de classifications et de tri aux différents moments du « parcours » des personnes. Loin des préoccupations « réelles » des allocataires, de la débrouille quotidienne et des impératifs bureaucratiques qu'elle engendre, hommes et femmes politiques comme agent·es administratif·ves sont structurellement tenu·es à distance de ces enjeux. Ils et elles sont alors empêché·es de convertir les intérêts sociaux dans l'action publique. Par-là, ces agent·es de liaison locaux·ales rendent « moins palpable par les groupes sociaux gouvernés l'emprise de la puissance publique sur leurs conduites, comme par dilution des canaux d'exercice du pouvoir »¹. Autrement dit, si la désintermédiation ou distanciation par et dans l'action publique pourrait apparaître comme néfaste pour la démocratie, elle contribue partiellement à renouveler les formes d'acceptabilité sociale de la domination politique. Elle permet de mieux gouverner les populations les plus précaires en ajoutant des strates de médiations entre gouvernant·es et gouverné·es, se garantissant une déresponsabilisation en matière de lutte contre la pauvreté. Les différents intermédiaires évitent tour à tour le blâme² de l'échec de la politique de lutte contre la pauvreté.

Qu'il s'agisse du constat partagé par de nombreux·euses professionnel·les selon lequel « les publics sont démobilisés » ou l'allongement de la durée au RSA, les indicateurs censés mesurer quantitativement l'efficacité de la politique publique semblent plutôt négatifs. Je propose donc de lire les effets de la désintermédiation entre les espaces gouvernés précaires et les gouvernant·es à deux niveaux qui paraissent primordiaux pour mettre en avant le recul d'une prise en charge égale et équitable entre territoires et allocataires. D'abord du point de vue des allocataires, le traitement et la gestion engendrés par ces multiples opérations de catégorisations selon la norme d'emploi et de reconfigurations des bureaucraties sociales participent quant à elles de la réactivation de la distinction entre pauvres « méritants et imméritants »³. Cela contribue alors à l'érosion du principe d'universalité des services publics (3.1).

¹ Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, op. cit.

² R. Kent WEAVER, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, n° 4, p. 371-398.

³ Vianney SCHLEGEL, « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & travaux*, 2017, vol. 30, n° 1, p. 185-207.

3.1 Séparer le bon grain de l'ivraie : une stratification discrète des allocataires

Par une prise en charge de plus en plus limitée des réalités vécues par les allocataires du RSA, la production de l'action publique rencontre des difficultés pour trouver son public et parvenir à limiter ou atténuer les effets de la pauvreté. La stratification discrète entre les allocataires fait reposer sur eux et elles-mêmes le repérage des actions et étapes à réaliser dans une logique de parcours pour correspondre aux attendus de leurs référent·es. Ces dernier·ères projettent sur les allocataires leurs représentations d'« inséreurs »¹, de classes moyennes ou populaires mais salariées, sur ce que devraient être ou faire les allocataires. Les rapports de domination sont donc intériorisés des deux côtés du guichet : les référent·es se font le relais des normes de l'action publique et doivent asseoir leur domination sur les allocataires, qui en retour sont contraint·es de recevoir et se plier à ces normes pour percevoir leurs allocations.

« Séparer le bon grain de l'ivraie » consiste donc, dans le cas du tri des allocataires du RSA, à allouer des ressources publiques plus importantes aux allocataires dont les services départementaux décèleraient les possibilités de retour à l'emploi rapide, et limiter l'investissement collectif envers celles et ceux pour qui la sortie de l'allocation apparaît plus incertaine. En misant sur les chances de retourner à la norme d'emploi salarié des allocataires, les collectivités territoriales stratifient les groupes sociaux. Différentes opérations au sein des parcours permettent de déceler ces dynamiques de hiérarchisation discrète qui rendent davantage acceptables² l'exclusion de certains profils d'allocataires³. En cela, les rapports de domination politique des classes populaires par leurs gouvernant·es participent de l'encadrement de leur possibilité de mobilisation.

Dans un premier temps, les possibilités de décision, d'organisation et de mise en œuvre par les échelons départementaux induisent des effets assez nets en matière de traitement différencié des allocataires, notamment par un investissement symbolique différent selon les parcours (3.1.1). Il conviendra finalement de montrer comment les arguments autour de la

¹ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, n° 136-137, n° 1, p. 5-14.

² Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, *op. cit.*

³ Dominique MEMMI, « Chapitre III. Le retour de la troisième classe ? Comment déclasser sans larmes dans le service public », *Sciences humaines*, 2021, p. 396-411.

contrainte liée à l'accompagnement des allocataires agissent comme un moyen pour les professionnel·les de renforcer leur responsabilisation (3.1.2).

3.1.1 Les marges de manœuvre des départements dans l'orientation

De premiers effets des désintermédiations entre les classes populaires et les gouvernant·es à l'échelle locale se situent au niveau des étapes du parcours supposé des allocataires du RSA et conduisent à une répartition socialement située des publics dans ces parcours, renforçant l'ajustement « des profils des individus à l'offre de service de l'institution »¹, et non l'inverse. Ces mêmes profils d'allocataires n'ont bien souvent pas de prise sur les parcours dans lesquels ils et elles sont envoyé·es ou guidé·es, contraint·es de déclarer une nouvelle fois leurs histoires et trajectoires personnelles et professionnelles à des agent·es des guichets en proie à des logiques de contrôle². La sociologie des inégalités sociales a par ailleurs renseigné et documenté les mécanismes structurels de la pauvreté³ et de sa reproduction⁴, son lien au marché et à l'effritement de la société salariale⁵, qui permettent de comprendre que les circuits administratifs dans lesquels les allocataires sont rangé·es dépendent de rapports de domination prenant place tout au long de leurs vies.

Les départements ont des marges de manœuvre relativement conséquentes en matière d'organisation des circuits de prise en charge territoriale des allocataires du RSA, de l'édition de leur premier dossier d'inscription aux « sorties » potentielles de l'allocation. Cette gestion des flux d'allocataires se fait en accord avec les Caf des départements puisque celles-ci paient l'allocation aux destinataires et en retour ces derniers doivent déclarer leurs ressources et changements de situation professionnelle ou personnelle pour que le droit soit recalculé. Ces dynamiques de déclaration trimestrielles font déjà lourdement peser sur les allocataires le poids des structures administratives, mais elles se jouent aussi en amont même du moment des

¹ Sandrine GARCIA et Jean-Marie PILLON, « Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes », *op. cit.*

² Delphine SERRE, « Les assistantes sociales face à leur mandat de surveillance des familles », *op. cit.*

³ Serge PAUGAM, « Les sociologues et la pauvreté », *Géographes associés*, 1994, vol. 14, n° 1, p. 17-24.

⁴ Alicia GUTIERREZ, « La reproduction de la pauvreté : Note de recherche : Sur les échanges de capital social à Cordoba », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 160, n° 5, p. 88-97.

⁵ Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.*, *op. cit.*

déclarations¹. L'injonction au retour à l'emploi et à l'autonomie² pour les personnes qui ne pourraient pas reprendre un emploi salarié est inégalement réalisable pour les allocataires du RSA dont les « parcours » sont jugés et appréciés à plusieurs reprises selon leur écart à la norme d'employabilité³.

À l'entrée du chemin vers la sortie du RSA se situe le moment primordial de l'orientation. En faisant reposer sur les allocataires les possibilités de correspondre aux attendus des référents, la réforme lyonnaise de l'orientation vient renforcer la dynamique de responsabilisation des destinataires de l'action publique. En effet, la Métropole de Lyon a lancé une importante « refonte » de ses parcours en mettant en œuvre, dès le premier contact du futur allocataire avec les guichets de l'allocation, une responsabilisation de leurs obligations. Jusqu'en 2022, tous les territoires lyonnais fonctionnaient par instances d'orientation, dans lesquelles les professionnel·les des territoires (chef·fe de service social et cadre du service public de l'emploi) étaient chargé·es de la détermination du parcours de l'allocataire selon les éléments collectés par le ou la professionnel·le qui avait reçu la personne en premier lieu⁴.

À la suite de la mise en œuvre de sa réforme, la Métropole de Lyon a choisi d'opter pour la mise en place de Rencontres d'information et d'orientation (RIO), lors desquelles les allocataires primo-arrivants sont invité·es à passer la porte de la Maison de la Métropole du territoire duquel ils ou elles dépendent, et à assister à la délivrance des grands principes de fonctionnement du RSA : la logique des droits et des devoirs. Ce remodelage de l'orientation est présenté de la sorte par le directeur de l'insertion et l'élue métropolitaine :

« Directeur : Et donc si on cherche à résoudre la question de l'emploi, on n'y arrivera pas tant qu'on n'aura pas le... Il y a aussi cette idée que les parcours, les références sociales restent importantes, mais elles doivent plutôt jouer comme un rôle de sas pour permettre dans une période, par exemple, à une personne... de, effectivement, par rapport à une situation personnelle très compliquée, de trouver des solutions ou d'aider à trouver des solutions un peu ponctuelles qui vont permettre de passer à autre chose, mais surtout pas que ça devienne un garage, en quelque sorte, de l'accompagnement, parce qu'on sait bien que la problématique, elle peut être d'origine sociale et individuelle, familiale, mais c'est tout un ensemble de facteurs qui va permettre la réinsertion et l'inclusion. Donc, c'est effectivement les trois grands volets et ces plateformes d'orientation là, elles sont une nouvelle façon aussi de mettre les

¹ Clara DEVILLE, « Les chemins du droit », *Gouvernement et action publique*, 2018, N° 3, n° 3, p. 83-112.

² Nicolas DUVOUX, « L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion », *Informations sociales*, 2012, vol. 169, n° 1, p. 108-115.

³ Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 53-65.

⁴ Voir chapitre 1, section 1.

gens face à ce qui est proposé, au choix, de façon plus simple que ce que je vous raconte, de dire aux gens, voilà, vous pouvez aller vers tel type de...

SH : Il y a une co-construction en fait, une co-décision du coup avec la personne. Ça met la personne vraiment... décideuse aussi de ce qu'elle va faire. »¹

Ce discours met d'abord en scène la vision du directeur selon laquelle c'est bien d'abord par la mise en mouvement, ou en activité, des allocataires que le chemin vers la sortie pourra prendre son sens. L'idée que les parcours sociaux constitueraient des « garages » semble être une critique sous-jacente du directeur à destination des travailleur·euses sociaux·ales qui produiraient une certaine inertie dans ces parcours. Pourtant, les problématiques qu'il évoque concernant les parcours sociaux, qui ont trait à la résorption ou à la correction de « freins sociaux » de fond, renvoient à des difficultés structurelles des classes populaires telles que les problématiques familiales, de prise en charge des enfants ou des aînés, ou d'exposition plus forte aux maladies. Ainsi, en mettant de côté ces accompagnements sociaux jugés trop peu actifs, le directeur induit une représentation négative à l'encontre du travail de fond que les travailleur·euses sociaux·ales peuvent mettre en place pour faire en sorte que les personnes accèdent à leurs droits. Il privilégie alors en creux, la dynamisation ou la mise en activité promue dans les parcours permettant de travailler l'emploi. Cette hiérarchie des parcours vient justement se concrétiser dans la mise en place de la réforme de l'orientation selon lui car elle repose sur la responsabilisation des allocataires, et non plus sur le seul diagnostic des agent·es des Maisons de la Métropole (MDM), pour la plupart issu·es du travail social. Pour lutter contre une supposée mainmise du travail social sur l'appréciation des profils et permettre des flux plus importants des allocataires, il convient pour la Métropole de faire se rapprocher les profils à la norme de l'emploi salarié, par tous les moyens possibles.

Un coordinateur emploi-insertion de l'Est lyonnais évoque la mise en place de cette réforme qui est venue perturber la relation individuelle prônée jusqu'alors au sein des MDM, au moment des premiers rendez-vous : « ça a été vertical »². Il explique que les assistantes sociales des MDM notamment avaient pour habitude de recevoir les demandeur·euses du RSA dans leurs bureaux, en face à face, pour « évaluer »³ et « faire un diagnostic socio-professionnel »⁴ permettant une pré-orientation de la personne, avant le passage du dossier de

¹ Entretien avec l'élue en charge de l'insertion (seizième vice-présidente, infirmière de formation, n'ayant jamais occupé de mandat politique avant son élection à la Métropole) et le directeur de l'insertion, le 12 janvier 2021.

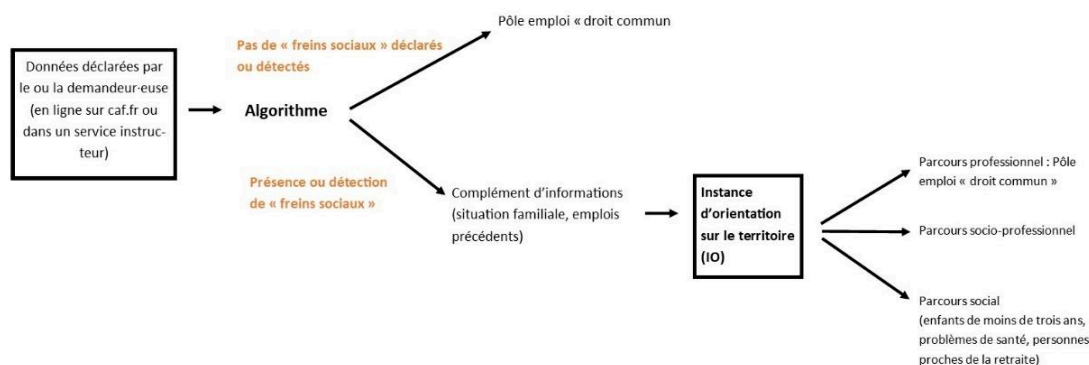
² Entretien avec un CEI, agent de la commune de Meyzieu dont 25% de son temps de travail est mis à disposition pour la MMIE sur le territoire communal et de quelques villes alentours, le 28 octobre 2021.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

la personne en instance d'orientation. Les RIO sont venues contrecarrer ce pré-tri en face à face de la personne, dans un triple objectif : ne pas faire reposer l'évaluation seulement sur un·e professionnel·le du social, contribuer à une première mobilisation des allocataires en les faisant venir à ces rencontres et leur donner la possibilité de montrer leur engagement vers un retour à l'emploi au moment du « forum ». La présence d'une quinzaine de partenaires lors des rencontres d'informations avec les allocataires les enjoint à aller à leur rencontre et prendre eux et elles-mêmes des informations sur les actions et parcours possibles. L'inversion de la logique est assez nette : les référent·es de parcours RSA qui étaient auparavant chargé·es de proposer les actions aux allocataires sont désormais placé·es en position de réceptacle des souhaits formulés par les allocataires le jour de leur présence aux réunions d'informations. Les allocataires sont invité·es en ce sens à formuler leurs propres volontés quant à l'accompagnement ou les actions dont ils et elles souhaiteraient bénéficier, lors de cette première réunion collective. Cela permet aussi aux professionnel·les présent·es sur place de pouvoir observer les comportements d'allocataires et de commencer à fabriquer sur elles et eux des représentations. Le schéma ci-dessous permet de mettre en avant l'évolution liée aux mécanismes de l'orientation dans le cas lyonnais (figure n°20) :

Avant 2022 : prédominance du rôle du cadre territorial·e



Depuis 2022 : la responsabilisation de l'utilisateur au cœur de l'orientation

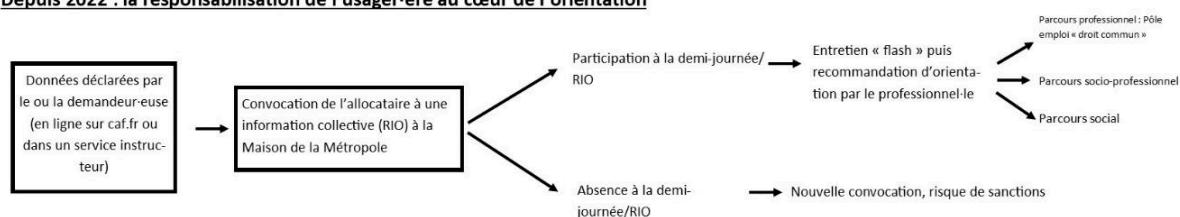


Figure n°20 – Schéma simplifié de l'évolution de l'orientation des allocataires du RSA dans la Métropole de Lyon. Source : réalisation personnelle.

À Paris, sur la durée de l'enquête de terrain, les processus d'orientation des allocataires du RSA n'ont pas évolué aussi frontalement qu'à Lyon. Le format conservé pour l'orientation des primo-arrivants est celui du rendez-vous en tête à tête avec un·e chargé·e d'instruction de la demande de RSA de l'EPI pour recueillir les premières informations nécessaires à l'établissement du dossier. Cela peut correspondre à la réalisation de deux ou trois rendez-vous avec le ou la demandeur·euse de RSA selon les pièces constitutives et manquantes du dossier. Celle-ci est ensuite validée par le ou la responsable ou adjoint·e du territoire. Le diagnostic est réalisé dans un second temps par les agent·es de l'EPI et l'allocataire est orienté selon ses freins dans un des parcours. Le schéma ci-après modélise les évolutions de la prise en charge bureaucratique des allocataires parisiens (figure n°21) :

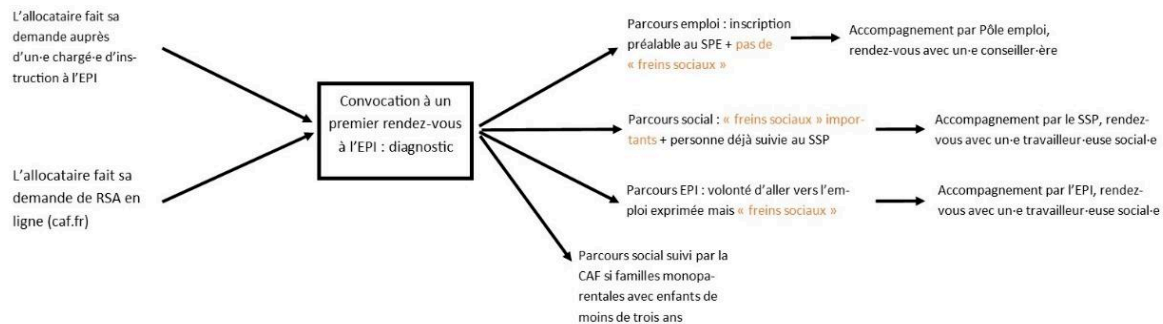


Figure n°21 – Schéma simplifié de l'orientation des allocataires du RSA par la Ville de Paris.

Source : réalisation personnelle.

Pour autant, lors de la présentation de mes premiers résultats de thèse à des directeur·rices et adjoint·es des EPI en janvier 2023, certain·es cadres municipaux·ales des territoires m'ont expliqué avoir mis en place localement un système d'information collective proche de la réforme de l'orientation lyonnaise. En effet, c'est notamment la responsable de l'EPI du 11^e et 12^e arrondissement, assistante sociale de formation, qui évoque le fait qu'elle a essayé de mettre en place ce type d'informations collectives, à la suite de sa prise de poste en juin 2019, avec entretiens « flashes » pour les allocataires du RSA¹. Un binôme composé d'un·e travailleur·euse social·e et d'un·e conseiller·ère de Pôle emploi expliquent alors, par un diaporama, les principes des droits et devoirs des allocataires. La différence avec Lyon est que pour ce territoire, les publics visés sont tous des allocataires, qu'ils s'inscrivent pour la première fois dans l'allocation ou qu'ils soient inscrits depuis 2014-2015. À la suite de ces informations collectives mises en place localement, les allocataires sont reçus en entretien, comme à Lyon, pour reprendre les informations du questionnaire rempli à leur arrivée et envisager les souhaits et les parcours possibles. Par rapport à Lyon, une autre différence réside dans le fait que ces entretiens flashes étaient réalisés par des personnes internes aux EPI, des assistant·es

¹ Elle me confie d'ailleurs avoir été recrutée précisément pour mettre en place ces entretiens flashes sur son territoire. Alors que je présentais la réforme lyonnaise de l'orientation le jour de cette réunion des directeur·rices et adjoint·es d'EPI, elle m'avoue son étonnement de constater que ses homologues ne savent pas qu'elle réalise au sein de son EPI des orientations proches de celles qui sont pratiquées à Lyon. Le terme « flash » fait référence à la durée des entretiens, de quinze à 20 minutes environ.

sociaux·ales la plupart du temps, alors qu'à Lyon ce sont deux opérateurs associatifs socio-professionnels qui ont remporté le marché public pour réaliser les entretiens sur tout le territoire. De même, une autre différence notable est qu'à Paris, les partenaires associatifs ne sont pas présents lors de ces matinées d'informations collectives, alors que dans la métropole lyonnaise, les partenaires du territoire en question sont conviés pour présenter leurs actions. Seul·e un·e conseiller·ère Pôle emploi était présent·e et pouvait répondre aux questions de l'allocataire qui était intéressé par un parcours dit renforcé en accompagnement global.

La crise sanitaire qui s'est déclenchée quelques mois après le lancement de ces informations collectives au sein de la structure des 11^e et 12^e arrondissements a chamboulé ces modalités d'orientation. La responsable de l'EPI explique alors que les « permanences premières convocations » ont remplacé les informations collectives et n'étaient centrées que sur les allocataires perdus de vue par l'EPI ou qui n'avaient pas de référent·es. Ce passage aux permanences a permis selon elle de « *résorber le stock* »¹ d'allocataires entrés dans le RSA avant la crise sanitaire mais dont la situation n'évolue pas, ou celles d'allocataires s'étant inscrits au moment et à cause de la crise. On voit bien que contrairement à Lyon, le caractère circonscrit de cette modalité d'orientation n'en fait pas un circuit bureaucratique généralisé et partagé par tou·tes les acteur·rices de terrain : il a été limité à un EPI sur les sept que compte la capitale, il a été transformé dans les dernières années suite à la crise sanitaire, et il était internalisé par les services de la Ville de Paris, contrairement à Lyon où la mise en œuvre des RIO se fait conjointement avec les partenaires associatifs. C'est dans une moindre mesure que le territoire parisien, pour l'instant du moins, tente de rendre davantage actif·ves ses allocataires du RSA en les responsabilisant dès leur entrée dans les parcours.

Contrairement à une stratification par l'argent, démontrée dans le cas de la démultiplication de l'offre de trains à grande vitesse par exemple², la hiérarchisation entre les allocataires qui est induite par ces orientations différentielles et leurs réformes est une stratification par la responsabilisation des allocataires. Plutôt que d'exclure du dispositif celles et ceux qui auraient le moins de chances de s'en sortir, les professionnel·les apprécient leurs motivations et leur mise en mouvement dès le premier rendez-vous physique proposé. Lors de

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, une cadre adjointe et une assistante sociale, le 1^{er} février 2023. Toutes les trois assistantes sociales de formation, elles ont toutes réalisé leur carrière au sein de la Ville de Paris (entre 17 et 30 ans de carrière). Les deux cadres ont le grade de conseillères socio-éducatives, concours indispensable pour obtenir le grade de cadre dans le milieu social.

² Dominique MEMMI, « Chapitre III. Le retour de la troisième classe ? », *op. cit.*

ce dernier, c'est ensuite selon la norme de l'employabilité, c'est-à-dire de l'expérience en emploi salarié, que les allocataires sont envoyés dans des parcours¹.

Pourtant, on sait combien cette employabilité repose non seulement sur l'appréciation des professionnel·les, mais aussi et surtout sur les inégalités d'accès à l'emploi produites par le marché du travail². En faisant de l'expérience professionnelle le seul guide, la seule boussole de l'orientation ainsi réformée et reposant sur l'appréciation conjointe des professionnel·les et des allocataires de leurs chances de se réinsérer, la réforme lyonnaise de l'orientation participe à une stratification qui ne dit pas son nom. Car en effet, les allocataires dont les parcours parfois accidentés où les liens sociaux font défaut, sont « condamnés » à des parcours d'accompagnement par des travailleur·euses sociaux·ales, qui sont dépourvus de moyens permettant de répondre à leurs problématiques. Ces problèmes de fond, tels que la garde d'enfants, les violences conjugales, le logement ou encore le handicap et la maladie, relèvent en effet des propres échecs de la collectivité à assurer une prise en charge des personnes qui ne sont jamais uniquement allocataires du RSA. Alors que la politique métropolitaine d'insertion est désormais envisagée autant comme un moyen de lutte contre la pauvreté que comme une politique d'emploi à destination des recruteurs, on comprend aisément que l'investissement de la collectivité en termes de ressources dans les différents parcours est moindre.

3.1.2 La « contrainte » de l'accompagnement, ou l'exercice de la coercition

L'équilibre initialement pensé entre droits et devoirs pour les allocataires du RSA fait peser sur eux et elles-mêmes une obligation à l'insertion par l'emploi³, qui est relayée par les professionnel·les de l'accompagnement au quotidien. Ces dernier·ères participent activement à la matérialisation de la coercition par l'accompagnement des allocataires, en ce sens qu'ils et elles constituent et représentent l'État, dans son rôle de contrôle de la réalisation des obligations d'insertion. Puisque, comme la section précédente l'a montré, les professionnel·les sont de moins en moins à même de porter les intérêts sociaux de ces catégories auprès de l'ordre

¹ Le parcours de « droit commun » est constitué par celui effectué par le service public de l'emploi, selon que la personne a déjà travaillé et présente une inscription au SPE. Les autres parcours sont ceux qui sont définis en négatifs par rapport à cela : si l'inscription fait défaut et que la personne présente des freins sociaux contraignant son retour à l'emploi, elle sera envoyée soit en parcours socio-professionnel, soit en parcours social.

² Jean-Marie PILLON, « Stéréotypes idéaux. L'instrumentalisation des "freins périphériques" à Pôle emploi », 2018, p. 165-195.

³ Anne EYDOUX, « L'obligation d'insertion », *Esprit*, 2022, n° 12, p. 85-95.

politique, ils exercent par-là de plus en plus des missions de vérification de ces mêmes obligations. Une des justifications régulièrement entendues par les professionnel·les a trait au caractère contraint de cet accompagnement, qui leur permet d'une certaine manière de se dédouaner de la possibilité d'agir à leur échelle sur les publics. Autrement dit, parce que la loi impose l'accompagnement, les allocataires sont présumés, par les professionnel·les, comme réfractaires à la relation d'aide. Cette coercition juridique permet aux individus qui agissent dans le cadre de l'accompagnement des allocataires de justifier la fréquentation basse et le « manque de mobilisation des publics », en les désignant comme coupables de leur insertion manquée. L'orientation plus rapide et individualisée des personnes s'inscrit dans ces dynamiques générales de responsabilisation des allocataires.

Par cette logique d'incrimination des allocataires qui est sous-tendue dans le discours des professionnel·les, se joue en réalité des manières de classer discrètement les publics dans des parcours aux ressources inégales. Ces dynamiques de stratification selon la symbolique attribuée à chacun des parcours font passer les accompagnements sociaux pour la « dernière roue du carrosse ». Du point de vue des agent·es de la Métropole, pourtant, le problème se situe principalement dans le comportement des allocataires, qu'il convient d'orienter rapidement et efficacement, mais aussi de mettre en mouvement tout au long de leurs parcours. Un des cadres de la Direction de l'insertion avec qui j'avais échangé au cours de mon stage de master avait alors expliqué de la sorte les enjeux de son unité, intitulée à l'époque « qualité des parcours d'insertion » (UPQI) :

« L'UPQI, dans UPQI il y a qualité et la qualité pour nous c'est de se demander comment faire pour mobiliser plus, pour dynamiser plus ? Le problème est que les allocataires du RSA ne sont pas assez employables, certains sont loin de ça, donc l'objectif, notre objectif c'est de faire progresser les parcours, de les mettre en mouvement. [...] L'accompagnement n'est pas toujours quelque chose de souhaité par les allocataires, il faut donc les remobiliser. »¹

On perçoit bien dans ce discours la dimension fortement responsabilisante, du point de vue de la direction centrale, qu'il s'agit d'attribuer aux allocataires : c'est parce que les personnes au RSA ne se saisissent pas de l'accompagnement que leur offre la collectivité, que celle-ci doit mettre en œuvre, par tous les moyens possibles, des manières de mettre en action les allocataires. L'inversement du questionnement, pour la plupart des cadres territoriaux·ales comme centraux·ales rencontrés, n'est pas à l'ordre du jour. Il ne s'agit en aucun cas de se demander pourquoi les allocataires ne « profitent » pas de ce que met la collectivité à leur

¹ Retranscriptions d'un échange avec un cadre de la DIE, juillet 2018.

disposition. Pour le dire autrement, les raisons du manque de fréquentation des parcours et de l'offre proposée par les départements sont toujours individuelles, jamais structurelles. Comme le notent de nombreux·ses agent·es de guichet, le décalage entre ce que propose la Métropole en termes d'accès à l'emploi et les réalités vécues par les allocataires est grandissant. Le rôle de la MMIE pour parachever sur les territoires l'insertion par l'emploi régulée par le marché¹ leur apparaît être un accélérateur de ce décalage.

La dimension de « vitrine » souvent dénoncée par les agent·es métropolitain·es de terrain à Lyon concernant la MMIE est liée à ce décalage en termes d'engagement symbolique différencié de la collectivité. Les actions et partenariats visant l'emploi, telles que la Charte des 1 000, le projet Fair[e] ou même Territoire zéro chômeur, permettent à la collectivité d'afficher son dynamisme en matière de politique d'emploi. L'insertion, quant à elle, est fondue dans cette politique, à rebours des visions qui prédominaient après la création du RMI par exemple, selon lesquelles l'allocation devait permettre aux personnes « désocialisées »² d'être accompagnées « physiquement et durablement »³. Plusieurs cadres territoriales regrettent justement le manque de financements d'actions à destination de ces personnes qui ne rentreraient pas dans la possibilité de reprise d'emploi :

« Jusqu'à présent, la Métropole, c'était son projet : c'était le développement économique va aussi... aider par le haut toute l'activité d'insertion. Donc oui, pour une majorité des publics, ça fonctionne. Et puis après, il y a toute une partie du public qui, lui, l'économie a beau être florissante, n'y accèdera jamais. Et ce public là il a été mis de côté ces 5 dernières années. [...] Sauf que les autres ils sont là au quotidien chez nous et qu'il y a peut-être des choses à faire. Donc on a fait remonter ces besoins d'accompagnement social, ou de santé, de soins psys, là, on a quand même une part du public RSA qui est celui-là et sur lequel il faut des outils, des moyens pour accompagner. [...] Il y a des expérimentations mais qui sont toujours liées à l'insertion pro. On a deux partenaires-là qui sont dans des actions innovantes. Et qui sont des super actions, c'est-à-dire c'est un accompagnement par pluridisciplinaire, CIP, assistance sociale aussi, mais toujours avec l'objet de l'emploi. Donc ça, ça fonctionne pour des personnes qui passent un temps de fragilité mais où le projet pro est toujours possible avec un accompagnement psy. Mais nous, on a des personnes pour qui on n'en est pas là. »⁴

Cette cadre déplore l'accent trop important mis sur l'emploi par la Métropole de Lyon, conduisant précisément à oublier les publics qui ne pourraient pas prétendre à l'emploi. Ces

¹ Voir chapitre 3, section 1.

² Michel Rocard, invité de la matinale de France Culture, le 21 janvier 2008.

³ Michel Rocard, invité de la matinale de France Culture, le 21 janvier 2008.

⁴ Entretien avec une cheffe de service social d'une Maison de la Métropole, assistante sociale de formation ayant exercé vingt ans en centre social avant de reprendre un master en développement local, le 11 mai 2021.

publics sont pourtant celles et ceux qui sont accompagné·es par les Maisons de la Métropole en parcours sociaux, dont cette cadre territoriale gère l'organisation. Ce sentiment qu'elle évoque aboutit à une priorisation nette de la collectivité, qui, en conséquence, ne finance que partiellement des dispositifs et actions à destination des personnes considérées comme trop éloignées de l'emploi qui sont accompagné·es par les Maisons de la Métropole ou les CCAS des communes. Même si les parcours sociaux sont maintenus pour ces publics catégorisés comme ayant des freins sociaux, les professionnel·les doivent accompagner les personnes avec les outils juridiques et légaux à leur disposition. Selon cette professionnelle, les parcours sociaux manquent d'actions ciblées sur les problématiques réelles des personnes.

Du côté parisien aussi, la dimension décalée d'une offre à destination de l'emploi et de l'employabilité des allocataires a été mise en avant par les professionnel·les qui accompagnent des personnes au sein des parcours sociaux. Mais même si ce décalage est relevé, il n'empêche pas les professionnel·les des EPI notamment, en charge de l'orientation des allocataires, d'endosser et de véhiculer « le cadre du RSA », visant la responsabilisation des allocataires. Avant de commencer à expliquer les circuits bureaucratiques de la prise en charge des allocataires, cette cadre parisienne rappelle dans son propos introductif les « obligations » du RSA. Elle opère une différence entre les rendez-vous des allocataires au sein des EPI, qui sont les antennes municipales parisiennes en charge de la gestion des flux d'allocataires, et les rendez-vous qui peuvent prendre place dans le cadre des SSP, services sociaux municipaux rattachés au CCAS de Paris, le CASVP. Selon elle, le caractère inconditionnel de la prise de l'accueil au sein des SSP favorise davantage la bonne volonté des allocataires qui viennent y chercher de l'aide, alors que le cadre des EPI reposerait sur la coercition étatique, ou au moins municipale, qui soumet, par définition, l'individu, indépendamment de son propre intérêt. Elle détaille de la sorte :

« Vous savez qu'on est dans un accompagnement contraint ? C'est-à-dire la différence par rapport... Je ne vais pas dire la différence, ce n'est pas le cas quand même, par rapport au SSP j'allais dire, mais il n'y a pas réellement de différence sur le public RSA. C'est-à-dire dans le cadre de l'accompagnement, dès qu'on perçoit le RSA, on est soumis à des droits et devoirs. Donc, les droits, c'est un accompagnement social et les devoirs, c'est des aides. Voilà, la gratuité de transport, une couverture mutuelle, enfin voilà. Et les devoirs, c'est de se présenter à nos rendez-vous, c'est-à-dire qu'on n'attend pas que le public vienne à l'accueil en disant "j'ai besoin, j'ai des difficultés, j'ai besoin d'être reçu par un travailleur social, d'être accompagné par un assistant social", c'est nous qui convoquons les personnes.

Donc, ça change la relation, voilà, et le premier contact avec la personne. Et ce sont des convocations, ce ne sont pas des invitations. »¹

La dimension contrainte de l'accompagnement proposé aux allocataires du RSA a souvent été relevée par les responsables ou par les référent·es territoriaux·ales. En effet, si les collectivités choisissent la manière dont elles dirigent les allocataires dans les parcours, elles ne peuvent en revanche se soustraire à l'obligation de proposer des modalités d'accompagnement : il s'agit d'une obligation légale. Les allocataires, quant à elles et eux, ont un droit à être accompagné·es pour s'éloigner de l'assistance par le RSA. De ce fait, les EPI apparaissent à Paris comme les espaces permettant le tri des allocataires, et assurant le contrôle de la réalisation de leurs devoirs. Les cadres des EPI doivent établir la position de leurs agent·es dès leurs recrutements : les allocataires ne viendraient pas de leur plein gré au sein de ces espaces et le travail des professionnel·les est de faire accepter la contrainte de l'accompagnement. En somme, les EPI sont là pour rendre conscients les allocataires de leurs obligations, autrement dit, de les responsabiliser.

Une responsable associative parisienne évoque justement la dimension contrainte de l'accompagnement des personnes qui sont envoyées dans sa structure pour suivre un parcours de prise en charge centré autour de leur santé mentale et psychologique. La construction administrative et bureaucratique de l'allocation lui donne un caractère stigmatisant selon cette responsable :

« On est dans un contexte d'aide contrainte. Tout le monde. Que ce soit l'assistante sociale à la mairie, que ce soit les associations, etc. On est sur un dispositif que nous nommons « aide contrainte ». Je veux que tu veuilles de l'aide pour un problème que je dis que tu as. Si vous voulez, le non-dit du RSA, c'est les gens subissent leur pauvreté et voudraient en sortir ; ils veulent du travail et ils veulent qu'on les aide pour trouver du travail, les pauvres. Non, éventuellement, ils voudraient plus d'argent. Mais la question du travail est très, très, très désinvestie chez la plupart des allocataires de longue durée. »²

Cette psychologue de formation explique accompagner au sein de sa structure des personnes en situation de souffrance psychologique, qui ne trouveraient pas d'accompagnement adéquat dans d'autres institutions où l'aide est prescrite par un tiers (les EPI ou les SSP par exemple). La distinction par la désignation des souffrances psychologiques permet aux personnes qui en bénéficient de se voir prescrire un accompagnement quasiment thérapeutique,

¹ Entretien avec une responsable d'EPI, assistante sociale de formation ayant obtenu son CAFERUIS, le 24 novembre 2021.

² Entretien avec une responsable associative, structure accompagnant des publics en souffrance psychologique ou en situation d'addiction, le 19 novembre 2021.

permettant de traiter le problème mental qui les empêche de retourner à l'emploi. En désignant comme souffrant de maladies les personnes accompagnées pour leur « droit » au RSA, le risque de « sanitatisation du social »¹ renforce une prise en charge ciblée sur des pathologies spécifiques, relevant presque de la charité, en parallèle de l'accompagnement vers l'emploi qui constitue la norme de l'intervention des collectivités. L'activité des associations parisiennes dans l'accompagnement des allocataires du RSA paraît restreinte à des cas précis et ciblés d'allocataires ayant des souffrances définies. Cela renforce la mise en cause de l'universalité du droit à l'allocation.

Le ciblage intensif par dispositifs de segments particuliers d'allocataires comporte pourtant le risque d'individualiser les actions, ou plutôt de mettre à l'agenda des problématiques précises d'allocataires, leur allouer des moyens pour y répondre temporairement, mais ne pas les pérenniser ensuite et participer d'une individualisation mettant à mal l'universalité de l'accompagnement auparavant réalisée par les services départementaux. Ce risque est bien sûr à entendre dans un cadre plus global de « déclassement »² dans les services publics, qui est impulsé par le haut et par les facteurs conjoints du *New Public Management* et de la conversion des élites à la rationalisation de l'action publique. Mais la spécificité qu'on peut voir poindre ici est contenue dans le rôle accentué voire accélérateur des collectivités dans l'injonction à segmenter les actions. Dans le cadre de la Métropole de Lyon, le mandat de l'élue à l'insertion depuis l'arrivée du nouvel exécutif écologiste et de gauche n'est d'ailleurs pas forcément perçu d'un bon œil par d'ancien·nes cadres qui regrettent le sacrifice de l'universalité de la protection sociale au bénéfice d'une action directe de cette élue sur des situations individuelles :

« Sa grosse patte, c'est vraiment la pauvreté, accès aux droits, et puis une approche très très...cas par cas, elle apprend une situation, il faut la régler. C'est ça. Et puis en plus, tu te rends compte que quand tu as une situation, quand tu permets l'accès au logement à une personne, c'est que tu as pris le logement de quelqu'un d'autre. »³

Le propos n'est pas ici de juger la véracité de cette parole ciblant une représentante politique. Toutefois, on peut au moins lier cette représentation avec la trajectoire de l'élue : le caractère novice en politique de celle-ci, mis en avant dans la première section, vient probablement rencontrer une vision enchantée de la politique de cette élue qui a accepté la vice-

¹ Yolande PELCHAT, Éric GAGNON et Annick THOMASSIN, « Sanitarisation et construction de l'exclusion sociale », *Lien social et Politiques*, 2006, n° 55, p. 55-66.

² Dominique MEMMI, « Le retour de la 3e classe ? », *La Vie des idées*, 2018.

³ Entretien avec un cadre de la Métropole de Lyon, ayant occupé différents postes d'abord au Département du Rhône en tant que chargé de mission puis à la Métropole de Lyon où il y a été directeur d'un service composé d'une vingtaine d'agent·es au sein de la DIE, le 25 août 2022.

présidence en 2020 pour le volet « plan pauvreté ». En pensant servir l'intérêt général, cette élue fait du particularisme un mode d'action qui oublie le caractère collectif des droits des administré·es. Les dimensions juridique et bureaucratique contraignantes de la mise en œuvre de ces droits ont peut-être fait obstacle à un combat plus global de la part de cette élue, tentant d'instrumentaliser ses pouvoirs en politique pour améliorer des situations individuelles et permettre de redorer son mandat.

Deux mécanismes conjoints permettent aux collectivités de gouverner les parcours des allocataires du RSA. D'abord, elles tendent à renforcer les modalités d'orientation des allocataires par la démonstration de leur propre mise en mouvement. Puis elles responsabilisent ces allocataires, en faisant peser la contrainte de l'accompagnement obligatoire sur eux et elles-mêmes mais aussi sur les professionnel·les. L'effet ultime de ces dynamiques est à comprendre dans la stigmatisation voire le rejet de l'allocation pour certain·es allocataires qui s'inscriraient volontairement dans des dynamiques de non-recours¹. En déterminant des parcours souhaitables et inscrits dans la norme pour lesquels les ressources de l'action publique sont, symboliquement et normativement, plus importantes, les allocataires qui savent et peuvent s'en saisir ont leurs chances de quitter le RSA. Les autres sont enfermés dans des parcours précarisants et insécurisants pour lesquels l'investissement politique et symbolique est minime. Il permet de rendre acceptable la domination de l'ordre politique sur l'ordre social, encadrant par là même ses possibilités de mobilisation. Ce traitement différencié des allocataires du RSA sur les territoires est renforcé dans le contexte métropolitain, où la mise à distance des acteur·rices intermédiaires entre gouvernant·es et gouverné·es prend place dans des velléités d'affirmation d'une domination de l'échelon communautaire sur les communes de la Métropole.

¹ Philippe WARIN, « Chapitre 11 / Les politiques publiques face à la non-demande sociale », in *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2010.

Conclusion de la section 3

Comme l'expliquent Anne-France Taiclet et Ivana Obradovic, le maintien de croyances dans la possibilité d'action de l'action publique est au cœur des relations de domination politique. Selon les autrices, « les effets de l'action apparaissent comme une inconnue relative, voire une "inconnue souhaitable", puisqu'elle semble être la condition de la perpétuation d'une croyance dans l'action publique, et dans la nécessité même d'une régulation par le politique »¹. Dans le cas des politiques d'insertion, les effets des dynamiques de désintermédiation se situent dans une stratification des classes populaires. En mobilisant des réformes pour positionner les publics au cœur de leur propre orientation et de la démonstration de leur mise en mouvement, les modifications des processus d'orientation des nouveaux allocataires favorisent une stratification discrète des allocataires du RSA.

L'entretien de la discrétion de ces modalités de stratification des publics permet de garantir aux intermédiaires de l'action publique des croyances leur permettant de justifier leurs actions. Il n'apparaît en effet pas politiquement correct d'assumer opérer un tri entre les segments d'allocataires du RSA selon leur possibilités effectives de sortir de l'allocation. Le caractère confiné de ces opérations de tri découle justement de l'inversion du sens des médiations des intérêts des classes populaires. Les intermédiaires ne se faisant plus les relais de ces intérêts, ils participent à l'accentuation de la dualisation de l'action publique. En effet, ils rejouent par-là le risque d'une séparation entre les dispositifs de droit commun du service public de l'emploi contre des actions plus ponctuelles relevant davantage de la charité. Cette section a donc montré que l'allongement des intermédiations des classes populaires renforce les logiques de tri à l'œuvre dans d'autres services publics.

¹ Ivana OBRADOVIC et Anne-France TAICLET, « 14. Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », *op. cit.*

Conclusion du chapitre 5

Ce chapitre proposait d'analyser les ressorts politiques locaux de l'action publique en matière d'insertion, au prisme de la désintermédiation entre les classes populaires et l'ordre politique. Il a d'abord brossé un portrait des différents agent·es de liaison permettant d'opérer la traduction et la matérialisation de l'État auprès des classes populaires. En montrant comment la diversité du recrutement des élu·es locaux·ales en charge de l'insertion sur les deux territoires conduit à une prise sur l'action publique d'insertion limitée, ce chapitre met en avant des dynamiques d'éloignement de ces élu·es par rapport à leurs administré·es les plus précaires. Ces adjoint·es ont des profils sociaux issus de classes plutôt favorisées et choisissent d'investir dans leurs mandats certains sujets plutôt que d'autres, au risque de voir se reconstituer une forme de charité dans les politiques publiques qui reposerait sur la mise en visibilité de thématiques plus payantes politiquement que d'autres. Le fait de délaisser des sujets techniques tels que le RSA s'inscrit directement dans une volonté des élu·es locaux·ales d'investir les marges de manœuvre plus rentables politiquement, permettant de maintenir l'*illusio* de leur capacité d'action. Ce mécanisme renforce une remise en cause de l'universalité de la protection sociale.

L'éloignement des élu·es pourrait être compensé par l'action des intermédiaires qui se situent à des échelons plus circonscrits, surtout dans le cas des territoires urbains importants et étendus. À ce titre, j'ai montré que ni les structures associatives ni les échelons des quartiers, sur lesquels s'opèrent une stigmatisation par les dispositifs renforcés de lutte contre la précarité, ne parvenaient à représenter efficacement les classes populaires. Les associations sont maintenues, par les modalités et les instruments de gouvernance des collectivités, à bonne distance de celles-ci. Il ne s'agit pas de leur interdire la prise de parole, mais celle-ci se concentre sur des aspects techniques du travail quotidien, empêchant de fait la mobilisation locale sur des dimensions plus politiques. La délimitation de territoires d'intervention stigmatisés pour leurs caractéristiques précaires comporte quant à elle des représentations misérabilistes de ces espaces, pour lesquels le droit commun de l'accompagnement ne serait pas suffisant. En réduisant ces moyens renforcés à des quartiers localisés, ces dispositifs portent une vision « homogénéisante de populations qui seraient irréductiblement différentes »¹, ce qui, en conséquence, empêche de mettre en exergue les causes structurelles de la misère et de penser les solutions au-delà de ces quartiers. Dans la même veine, les agent·es administratif·es

¹ Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *op. cit.*

municipaux·ales et métropolitain·es rencontr·es apparaissent eux et elles aussi converti·es à des cadres de pensée en termes de freins sociaux empêchant le retour à l'emploi et contraignant à une logique d'étapes dans le « parcours » vers la sortie du RSA. Cadres intermédiaires comme agent·es de guichet ne peuvent s'extraire de la dimension primordiale du retour à l'emploi impulsée par l'action publique locale et se font donc les relais¹ auprès des allocataires de ces normes de retour à l'emploi. L'analyse des différents intermédiaires étudiés dans la première section met l'accent sur les dimensions incapacitantes des agent·es de liaison à prendre en compte les intérêts sociaux des classes populaires, qui risquent en retour de se détourner de leurs droits.

Dans un second temps, le parti pris de ce chapitre était d'analyser les effets de cet allongement des médiations entre classes populaires et ordre politique sur les territoires d'enquête. La conséquence principale se situe dans la mise en œuvre d'une action publique par les élu·es et les cadres administratif·ves qui s'éloigne, elle aussi, des intérêts des allocataires du RSA et de leurs réalités vécues. À l'inverse de souhaits visant des accompagnements intensifs et permettant de rétablir la dignité des personnes², le ciblage sur la responsabilisation des allocataires concerne avant tout leurs propres relations à l'administration, voire la mise en scène de leurs compétences bureaucratiques, elles-mêmes socialement située. Les professionnel·les de l'accompagnement partent du présupposé que le droit à l'accompagnement est vécu comme une contrainte pour les allocataires, et que leurs missions doivent être de les mobiliser individuellement. Ces régimes de justification de l'accompagnement conduisent à l'accusation portée envers les classes populaires de leur propre responsabilité dans leur situation. *In fine*, les allocataires les moins insérables se voient accordés les parcours où les ressources publiques sont les plus faibles et les plus insérables bénéficient d'une offre d'insertion conséquente. Cela permet, comme le propose Dominique Memmi de « stratifier... pour éviter l'exclusion », ce qui « apparaît alors à beaucoup, en effet, comme un moindre mal »³.

J'ai fait le choix dans ce chapitre ne pas inclure l'analyse de la réforme de France Travail, ou accompagnement rénové des allocataires du RSA⁴, intervenue par deux vagues d'expérimentations depuis le début de l'année 2023 et généralisée au 1^{er} janvier 2025. Pour

¹ Caroline FRAU et Anne-France TAICLET, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, n° 4, p. 9-37.

² Observation d'un groupe de parole d'allocataires du RSA, ATD Quart Monde, Secours Catholique, Villeurbanne, le 9 mai 2023.

³ Dominique MEMMI, « Le retour de la 3e classe ? », *op. cit.*

⁴ URL : <https://travail-emploi.gouv.fr/laccompagnement-renove-des-allocataires-du-rsa> [consulté le 21 février 2025].

autant, les trois professionnel·les rencontrés dans le cadre d'entretiens complémentaires sur le territoire d'expérimentation des communes de Givors et de Grigny ont permis de confirmer les résultats de ce chapitre en matière d'effets des désintermédiations. Le service public de l'emploi étant au cœur de l'accompagnement des publics en insertion, le décalage entre les réalités vécues par ceux et celles-ci avec les impératifs de retour à l'emploi prônés par France Travail se renforce. À titre d'exemple, l'agence de Givors et de Grigny a mis en place, dans le cadre de l'expérimentation de l'accompagnement renouvelé, une application sur *smartphone* permettant de trouver plus facilement des offres d'emploi et de candidater à des formations. Quand on sait que la fracture numérique constitue un des freins les plus importants dans la relation des allocataires aux bureaucraties du social¹, conduisant parfois à du non-recours, ce type d'initiatives ne peuvent que contribuer à marginaliser les personnes qui ne sauraient, de manière autonome, se saisir de ce type d'outils pour construire leurs parcours. En ce sens, j'analyse l'accompagnement renouvelé des allocataires du RSA comme un moyen pour l'État d'entériner la distanciation des classes populaires avec l'ordre politique en retirant des mains des Département la gestion et l'accompagnement de ces publics.

¹ Nadia OKBANI, « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, 2022, vol. 205, n° 1, p. 38-46.

Conclusion générale

L'originalité de ce travail de thèse réside dans l'ambition de saisir au concret – c'est-à-dire par le bas –, à travers deux entrées primordiales de l'action publique locale que sont les territoires et les *street-level bureaucrats*, les dynamiques d'activation des politiques sociales. Cela est fait au moyen d'une étude localisée de la mise en œuvre de l'action publique d'insertion dans deux territoires en recompositions institutionnelles. L'enquête qualitative se compose de 91 entretiens auprès des professionnel·les de la Ville de Paris ou de la Métropole de Lyon, ainsi que leurs partenaires, et de plusieurs observations. Je montre que les collectivités territoriales gouvernent « leurs » allocataires du RSA par le mode de la concurrence entre différents échelons et que, si certains groupes professionnels semblent user de leurs marges de manœuvre pour ne pas mobiliser les dispositifs « innovants » créés par les collectivités territoriales, le déplacement de la cible de l'action publique illustre bien un repositionnement des collectivités territoriales en charge du RSA vers les demandeur·euses d'emploi. En termes d'effets, le risque est élevé de voir marginalisés les fractions les plus précaires des allocataires du RSA, qui s'éloigneraient trop d'une norme de l'emploi salarié visant à les réinsérer dans l'entreprise.

Le niveau méso, avec l'entrée proposée autour des agent·es de la mise en œuvre du droit au RSA et de leurs partenaires associatifs notamment, offre donc un observatoire privilégié des dynamiques territoriales de renforcement des inégalités socio-spatiales. En choisissant le prisme de la mise en œuvre – et la distribution – de l'action publique comme processus de conversion¹, c'est-à-dire de médiation des intérêts des classes populaires *via* la politique d'insertion, je montre ainsi comment la mise à distance d'un cadrage en faveur du social contribue au renforcement d'un cadrage en faveur de l'emploi, contre lequel les départements pouvaient encore lutter. L'intégration communautaire, dans le cas de la Métropole de Lyon, s'accompagne de la centralisation des ressources importantes pour certaines communes de l'Est lyonnais, dépourvues ainsi de dispositifs spécifiques d'accompagnement des allocataires du RSA. Le gouvernement local de l'insertion s'inscrit donc dans la mise à distance des indésirabilités, et je souhaite mettre en évidence trois principaux résultats.

¹ Lorenzo BARRAULT-STELLA, Camille FRANÇOIS et Anne-France TAICLET, « La conversion politique des intérêts sociaux », *op. cit.*

1 – Vers une mise en œuvre territorialisée des droits ?

L'insertion ainsi diluée dans une politique d'emploi fait déplacer la cible de l'action publique : les allocataires du RSA deviennent ainsi de plus en plus invisibles dans les politiques d'insertion par l'emploi qui semblent s'adresser à des catégories de personnes proches de la norme d'autonomie et d'emploi¹. Suivant la perspective de Pierre-Yves Baudot et d'Anne Revillard consistant à explorer le terrain de la mise en œuvre d'une véritable « politique des droits »², cette thèse montre ainsi qu'en plus des conditions d'effectivité des droits qui sont dépendantes des pratiques des acteurs de politiques publiques, le facteur de la mise en œuvre territoriale et de sa politisation participe d'une accentuation des inégalités de traitement de l'action publique. Ainsi, cela rejoint le constat posé par ces mêmes auteurs que, de nombreuses politiques ont déjà montré comment « au lieu de les égaliser, l'action administrative réduit concrètement les chances sociales des populations administrées »³, contrevenant par là même à l'effectivité du principe d'universalité des droits.

De la même manière que les réorganisations de service et de gestion des files d'attente au sein des CPAM participent à une relégation des publics les plus précaires⁴, les transformations des bureaucraties du sociales inhérentes aux réorganisations des collectivités territoriales participent d'une mise en scène du changement dans la prise en charge de l'action publique. En affichant plus volontiers leurs politiques d'insertion comme des politiques « d'insertion par l'emploi », les deux collectivités singulières que sont la Ville de Paris et la Métropole de Lyon se positionnent en catalyseur de l'activation des politiques sociales. Ainsi, elles se positionnent en modèles territoriaux, presque exemplaires, du renouvellement perpétuel de l'insertion, comme pour prouver la modernité dans laquelle ces importantes collectivités doivent s'inscrire. Comme l'évoquait déjà Michel Autès en 1998 au sujet de l'invention de l'insertion et de la « bifurcation » qu'elle consistait pour les travailleur·euses sociaux·ales, « l'essentiel [...] tient dans la croyance au changement. [...] on ne sait pas si le social se restreint, s'apprête à disparaître ou, au contraire, s'il se répand pour réaliser enfin son idéal de faire de chaque individu un assisté potentiel »⁵. La thèse met donc en avant une convergence

¹ Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion.*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009.

² Pierre-Yves BAUDOT et Anne REVILLARD, *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions.*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2015.

³ *Ibid.*

⁴ Pascal MARTIN, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 189, n° 4, p. 34-41.

⁵ Michel AUTÈS, « L'insertion, une bifurcation du travail social », *Esprit*, 1998, n° 241, p. 60-76, p.61.

des deux collectivités territoriales à statut particulier étudiées, conduisant à une dualisation de l'action publique territoriale.

2 – La métropole sociale active : le gouvernement local des pauvres

Les travaux des tenants de la « gouvernance »¹, mettant l'accent sur la désormais horizontalité des pouvoirs urbains et le renforcement de leurs capacités d'action, ignorent les modalités par lesquelles les échelons territoriaux possèdent des capacités d'organisation verticale du gouvernement du social. En effet, cette thèse montre, à l'aide de l'étude comparée de deux collectivités territoriales, une convergence dans l'accentuation du « gouvernement » inégalitaires des pauvres. Le type d'action publique retenu, le cas de la politique d'insertion, secteur décentralisé depuis 2003, qui s'incarne principalement dans la mise en œuvre du droit au RSA, revêt un caractère partenarial fort, comme beaucoup de secteurs d'action publique décentralisés. Mais la spécificité liée au fait que le montant de cette allocation soit déterminé nationalement mais que l'accompagnement relève des collectivités en fait un observatoire privilégié de la distribution de l'action publique par ces pouvoirs locaux. Dans ce sens, la thèse montre donc comment les collectivités territoriales urbaines qui se recomposent autour du cumul de compétences issues du Département et d'autres échelons (communauté urbaine dans le cas grand lyonnais et municipales dans le cas parisien) participent d'une visibilité accrue d'un accompagnement à destination des allocataires du RSA les plus proches de l'emploi. Elles administrent ainsi la pauvreté territoriale par une mise en concurrence des acteurs aux représentations parfois divergentes, pour tenter d'échapper aux effets de filières, ou de catégorisations des publics. En choisissant d'investir fortement par exemple le secteur de l'Insertion par l'activité économique, qui relève de la compétence de l'État, elles favorisent, par le soutien financier, la reproduction de marchés du quasi-emploi local, éloignant ainsi les perspectives d'insertion durables pour les allocataires du RSA, par des emplois précaires et rémunérateurs.

Cette dynamique favorise alors l'invisibilisation de fait des allocataires éloignés de l'autonomie et de l'emploi salarié, auxquels les ressources de l'action publique dédiées sont nettement moins symboliques, plus fragiles et moins outillées. Mon travail rejoint en ce sens

¹ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance.*, op. cit.

les conclusions de Fabien Desage au sujet d'une incapacité métropolitaine à conduire une action publique redistributive¹. Les résultats mettent donc en avant une distinction principale tenant au fait métropolitain et à la cumulativité des compétences économiques et sociales au sein d'une seule et même entité juridique. À travers l'exemple de la recentralisation du dispositif des PLIE, j'ai montré que la Métropole de Lyon contribue à déposséder les communes de l'Est lyonnais notamment, où les classes plus populaires sont sur-représentées, favorisant ainsi une accentuation de la désintermédiation entre ces couches précarisées et leurs élu·es municipaux·ales. L'action publique métropolitaine d'insertion par l'emploi paraît en ce sens plus aboutie que la politique parisienne, dont l'internalisation de nombreux parcours d'accompagnement d'allocataires maintient une intervention par des travailleur·euses sociaux·ales municipaux·ales qui franchit moins les frontières sectorielles² de l'emploi. Dans la Métropole de Lyon, je postule que le rapprochement des compétences issues de l'ex-communauté urbaine et de l'ex-Département favorise une accélération de l'activation de la politique sociale locale, avec un soutien accru par exemple au secteur de l'IAE.

3 – La (dé)politisation du local comme éloignement de la prise en compte des intérêts sociaux

La dépolitisation apparente de l'action publique locale, dont l'analyse des modifications marginales qui sont proposées d'une mandature à l'autre montre la faiblesse de la capacité d'action politique sur le social, est à nuancer pour plusieurs raisons. En effet, la politisation des Départements réside plus discrètement dans la mise en œuvre de soutiens à certains espaces concurrentiels et visant l'insertion des allocataires du RSA sur le marché de l'emploi, à rebours de l'image d'un Département – de Conseils généraux – qui maintiendrait ses classes populaires dans des situations d'accompagnement frôlant l'« assistanat ». Le parti-pris de cette thèse consiste alors en des modalités concrètes de saisie de ces dynamiques visant l'emploi à tout prix, car si les élu·es locaux·ales vantent les mérites d'un rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi, encore faut-il pouvoir confronter cela avec les réalisations effectives de l'action publique souhaitée. Ma thèse montre ainsi qu'un décalage, voire des désajustements,

¹ Fabien DESAGE, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 2012, vol. 14, n° 2, p. 197-226.

² Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 1, p. 9-26.

entre la cible de cette action publique et le public qu'elle touche réellement fait office de nuance nécessaire dans le processus de mise en œuvre mécanique d'une politique d'insertion par l'emploi fortement active. Mais je mets en avant les multiples désintermédiations¹ entre ces classes populaires et les gouvernant·es, qui aboutissent non seulement à un manque de prise en considération des intérêts réels des allocataires du RSA, mais renforcent aussi leur marginalisation voire leur invisibilité dans l'action publique.

La poursuite d'objectifs stigmatisants se concrétisent dans des dispositifs peu adaptés aux classes populaires, même s'ils affichent des objectifs d'inclusion. L'insertion par l'activité économique en est un des exemples les plus marquants : le soutien de la part des collectivités territoriales à ce secteur, visant à préparer les allocataires des minimas sociaux au marché de l'emploi, se mue en une manière d'écouler des stocks d'allocataires du RSA en flux dynamiques de salarié·es permettant de créer de la valeur. Pourtant, l'issue unique de ces parcours d'insertion semble bel et bien être un marché de l'emploi discriminant, mettant à distance un registre inclusif et bienveillant. Ce soutien local est alors envisagé comme le résultat d'une action politique territoriale visant moins l'insertion durable et pérenne des personnes allocataires du RSA que l'acceptation sociale de sa propre domination². En effet, les discours dominants qui prônent le renforcement du contrôle à l'égard des allocataires, viennent confirmer la mise en scène d'une action publique qui serait trop généreuse à l'encontre de personnes cherchant à maximiser leurs intérêts individuels. Le fait de « valoriser » les stocks d'allocataires contribue alors, pour le grand public, à tolérer et souscrire aux politiques de lutte contre la pauvreté. En ce sens, la hiérarchisation des intérêts sociaux pris en compte dans l'action publique territoriale semble précisément relever d'une mise à l'écart des classes populaires au profit d'un électorat urbain favorisé.

4 – Des régimes de sanctions aux comités locaux pour l'emploi, les départements au cœur de l'administration de la pauvreté

Ce travail de thèse comporte malgré tout quelques limites. Pour réaliser une analyse par le bas, c'est-à-dire par les « ressortissants »³ de l'action publique locale, il aurait pu aller

¹ Lorenzo BARRAULT-STELLA et Sébastien MICHON, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, op. cit.

² *Ibid.*

³ Anne REVILLARD, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, n° 3, p. 469-491.

« jusqu'aux » publics de l'action publique¹ eux et elles-mêmes. Ainsi, il aurait pu mettre en valeur la réception des politiques sociales par celles et ceux qui en sont la cible. Cela n'a été que partiel dans la thèse, car les observations menées dans les associations ont certes permis de faire émerger les principales limites vécues dans le droit au RSA – telles que les *verbatim* de l'introduction les mettaient en avant – mais il ne s'agit « que » de quelques dizaines d'allocataires dont les caractéristiques sociales proches de celles des bénévoles des associations favorisent l'émergence d'un discours critique. Une analyse plus exhaustive et représentative sur un échantillon d'allocataires aurait pu permettre davantage la mise en évidence de ces dynamiques de réception différenciée de l'action publique dans les différentes collectivités territoriales. Les parcours localisés d'accès aux droits conduisent probablement à des inégalités dans la manière dont sont orientés, suivis et parfois même sanctionnés les allocataires du RSA.

Une seconde limite de mon travail se situe probablement dans la mise en évidence des spécificités métropolitaines grand lyonnaises, que j'ai toujours tenté de réinscrire dans des cadres plus globaux d'action publique. En cherchant à s'éloigner d'une vision qui ferait du caractère incomparable – voire inédit – du Grand Lyon un argument suffisant pour affirmer sa capacité d'action spontanée, j'ai mis en perspective ce cas avec une autre collectivité. Dans l'enquête de terrain, l'accès aux données n'a pas été permis dans les mêmes proportions dans les deux terrains. Ma meilleure connaissance du terrain lyonnais, par la réalisation d'un stage de master au sein de la direction de l'insertion de la Métropole de Lyon, et l'accès à l'observation d'une séquence de mobilisation associative locale, a permis de mettre en évidence des spécificités de ce territoire qui tiennent au fait que je ne dispose pas de matériau équivalent sur le terrain parisien. Pour autant, ce résultat tente de rendre compte de dynamiques locales du gouvernement des pauvres qui reposent sur un « confinement » de la démocratie, notamment par un encadrement de la critique émanant des acteurs associatifs. Dans la Métropole de Lyon, en effet, le grand nombre d'acteurs associatifs financés pour l'accompagnement des allocataires du RSA ne signifie pas une meilleure représentativité de leurs intérêts. La difficulté qu'ils ont pu avoir à construire une forme de plaidoyer local au moment des expérimentations concernant la mise en œuvre du RSA conditionné à partir du printemps 2023 attestent de la parcellisation des espaces démocratiques associatifs notamment dans la Métropole de Lyon.

L'actualité de la dernière année, en matière de mise en œuvre de la réforme du RSA issue de la loi plein emploi², pose différents questionnements qui s'inscrivent pleinement dans

¹ Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique.*, *op. cit.*

² Loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

des prolongements possibles de mon travail de thèse, débuté avant le vote et la mise en œuvre de la loi. Ils touchent à deux éléments de réforme principaux : les régimes de sanction des allocataires du RSA et la mise en place des comités locaux pour l'emploi.

Concernant l'enjeu des sanctions, les très récentes informations divulguées par le Ministère du Travail aux conseils départementaux¹, relatives à la mise en application des sanctions pour les allocataires du RSA, soulèvent plusieurs enjeux en termes d'administration de la pauvreté. En effet, si les travaux de Vincent Dubois et de Philippe Warin permettent conjointement de comprendre l'accentuation des phénomènes de non-recours dans un contexte de fort développement du « contrôle des assistés »², ils ne permettent que partiellement de saisir les mécanismes de coercition à la disposition des autorités locales pour imposer des heures d'activité aux contours encore flous. Car si les voix se sont élevées dès le printemps 2023³ contre des risques de travail gratuit en échange des minimas sociaux à la suite du projet de loi plein emploi, les marges de manœuvre des départements, ouvertes par la décentralisation du RMI, laissent à penser en effet qu'ils vont se saisir différemment de ces injonctions nationales à la sanction. Cela recoupe aussi, comme le régime de sanctions préalable à la loi plein emploi le laissait entendre, la politisation des territoires compétents puisque les départements les plus à droite pourraient être tentés de durcir leurs régimes de sanctions à l'encontre des allocataires qui ne réaliseraient pas les quinze à vingt heures d'activité hebdomadaires. Ces réflexions invitent à investiguer la définition de l'activité mise en œuvre par les conseiller·res eux et elles-mêmes dans leurs missions quotidiennes : l'« activité » et ses contours flous vient-elle alors en ce sens accentuer des pratiques de contrôle de leurs tâches par leurs différent·es supérieur·es hiérarchiques, en plus du *reporting*, ou vient-elle leur octroyer davantage de liberté permettant de « valoriser » le travail d'accompagnement qu'ils et elles réalisent tout au long des parcours des allocataires ? Les associations et leurs représentant·es alertent déjà quant à elle sur le risque de créer des « situations catastrophiques »⁴ en cas de suspension à 100% de l'allocation pour les personnes vivant la précarité.

D'après le Ministère du Travail, les suspensions d'allocations pourront ensuite être prononcées par les conseils départementaux comme par France Travail. L'ingérence du service public de l'emploi pourra donc être considérée localement comme des manières pour l'État de

¹ Thibaud METAIS, « RSA : le gouvernement envisage une suspension de 30% à 100% de l'allocation en cas de manquement », *Le Monde*, 20 mars 2025.

² Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre.*, *op. cit.*

³ Thibaud METAIS, « La réforme du RSA suscite inquiétudes et scepticisme », *Le Monde*, 4 mai 2023.

⁴ Prise de position de Noam Leandri sur le réseaux social X (ex-Twitter) au lendemain de la publication de l'article du *Monde* (20 mars 2025) sur les barèmes de sanctions applicables en cas de manquement des heures d'activités.

reprendre en main les parcours des allocataires du RSA dont les départements ont la compétence légale. En cherchant potentiellement à mettre en concurrence les départements et le service public de l'emploi, l'État vise un double objectif : l'amélioration de la gouvernance du secteur de l'insertion à l'échelle locale, souvent considérée comme illisible, et le gouvernement des parcours d'allocataires du RSA dans le sens de la reprise d'emplois salariés. Ainsi, l'enjeu des comités régionaux, départementaux et locaux pour l'emploi qui ont été mis en place à la suite de la loi est crucial : ils visent à regrouper les acteurs de l'emploi et de l'insertion aux différentes échelles pour promouvoir le plein emploi. À ce titre, ils vont mettre en scène des échanges de (bonnes) pratiques, de savoir-faire professionnels mais aussi de représentations des demandeur·euses d'emploi et leurs parcours. L'invitation, au sein de ces comités, des acteurs du marché de l'emploi et des acteurs du secteur marchand, les entreprises, peuvent enfin entériner le fait de privilégier l'emploi salarié sur toute autre forme de conservation du lien social¹. Dans quelle mesure les acteurs décentralisés et leurs partenaires vont pouvoir favoriser leurs représentations de l'insertion et garantir une équité de traitement sur les territoires ? Les rapports de force entre institutions risquent ainsi d'être exacerbés au sein de ces comités, mettant alors en exergue une gouvernabilité de l'insertion à distance par l'État central *via* le service public de l'emploi.

La mise en œuvre de ces comités et les dynamiques partenariales qui s'instaurent sur ces territoires pourrait constituer des terrains de recherche propices à la prolongation de ce travail de thèse. En effet, il permettrait probablement d'affiner la compréhension des jeux d'acteurs locaux qui se nouent dans ces comités créés *ad hoc* mais venant rassembler des acteurs qui travaillent sur et dans les frontières de l'emploi et de l'insertion. Dans des configurations moins formelles et officielles, l'analyse d'espaces plus discrets de négociation entre les acteurs locaux et le service public de l'emploi autoriserait ainsi à mettre en exergue la territorialité de l'effectivité de cette réforme de l'accès à l'emploi. En retenant des cas de Régions ou de Départements qui sont ancrés dans des configurations politiques diverses, il s'agirait ainsi de questionner les marges encore possibles dans la mise en œuvre de l'action publique locale. La différenciation territoriale rejoindrait donc une interrogation plus globale sur les capacités de gouvernement des classes populaires.

¹ Serge PAUGAM, *Le Lien social*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 2025.

Sources

Liste des observations

- Lyon

Date	Observations
Septembre 2019 – printemps 2024	Universités populaires ATD Quart Monde
15 septembre 2021	Observation d’une instance d’orientation – Maison de la Métropole de Saint-Priest
Printemps 2023 – été 2024	Réunions du PPV pour le suivi de l’expérimentation du RSA conditionné dans la Métropole de Lyon
Hiver 2019 – printemps 2022	Bénévolat chez Habitat et Humanisme – résidence intergénérationnelle
2022-2023	Groupe RSA Secours Catholique – ATD Quart Monde
Printemps-été 2023	Réunions du collectif Rhône Insertion

- Paris

Date	Observations
8 mars 2022	Groupe de travail organisé par la Dases sur la contractualisation et les parcours d’insertion
22 mars 2022	Groupe de travail organisé par la Dases sur la contractualisation et les parcours d’insertion
21 avril 2022	Groupe de travail organisé par la Dases sur les couples et familles
11 mai 2022	Groupe de travail organisé par la Dases sur les couples et familles
15 janvier 2023	Réunion des directeur·rices et adjoint·es d’EPI

Liste des entretiens

- Lyon

➤ Collectivités territoriales

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Cadre territoriale	Grand Lyon	01/02/2018	Lyon 3 – 1h30
Cheffe de service	Grand Lyon	05/04/2018	Lyon 3 – 1h15
Gilles Pillon, maire de la Tour-de-Salvagny, conseiller métropolitain en charge de l’insertion par l’emploi et du développement économique de 2015 à 2020	Grand Lyon	29/04/2019	Lyon 3 – 1h
Émeline Baume de Brosse, élue de la Ville de Lyon, conseillère métropolitaine à l’Economie circulaire et la prévention des déchets (au moment de la rencontre)	Grand Lyon	3/12/2019	Lyon 3 – 1h
Directeur	CCAS Lyon	21/12/2019	Lyon 8 – 1h15
Vice-présidente à l’insertion et directeur de la DIE	Grand Lyon	12/01/2021	Lyon 3 – 1h15
Ancienne salariée	Ville de Décines et Grand Lyon - MMIE	21/01/2021	Lyon 2 – 2h
Responsable	Grand Lyon - MMIE	18/02/2021	Visio – 1h15
Cheffe de service social	Grand Lyon	06/05/2021	Lyon 1 – 1h30
Cheffe de service social	Grand Lyon	21/05/2021	Téléphone – 45 min
Cheffe de service social	Grand Lyon	26/05/2021	Lyon 3 – 1h15
Cheffe de service social	Grand Lyon	27/05/2021	Téléphone – 45 min
Cheffe de service social	Grand Lyon	08/07/2021	St-Priest – 1h30
CEI	Ville de Meyzieu et Grand Lyon - MMIE	28/10/2021	Visio - 2h
CEI	Ville de Bron et Grand Lyon - MMIE	16/03/2022	Bron – 1h30
Directeur de territoire	Grand Lyon	25/08/2022	Villeurbanne – 1h30
CEI	Ville de Villeurbanne et Grand Lyon – MMIE	10/12/2022	Villeurbanne – 1h15
			Total = 17

➤ Secteur associatif

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Responsable	SIAE	12/03/2021	Visio – 1h

Directrice	SIAE	15/03/2021	Francheville – 1h15
Directrice et président	SIAE	16/03/2021	Visio – 2h
Chargée d'accompagnement	SIAE	16/03/2021	Chazay d'Azergues – 1h
Chargée d'insertion	SIAE	17/03/2021	Lyon 8 – 1h
Responsable	SIAE – Foyer Notre-Dame des Sans-Abris	18/03/2021	Lyon 7 – 1h
Directeur	SIAE	18/03/2021	Lyon 7 – 1h
Directrice	SIAE	22/03/2021	Vaulx-en-velin – 1h15
Déléguée adjointe	Fédération des EI	22/03/2021	Vaulx-en-velin – 1h
Directrice	Ancienne association PLIE	23/03/2021	Visio – 1h
Conseillère en insertion professionnelle	Habitat et Humanisme	24/03/2021	Visio – 45min
Chargée d'accompagnement	SIAE	29/03/2021	Visio – 1h
Directrice	SIAE	01/04/2021	Corbas – 1h
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	09/04/2021	Visio – 45min
Responsable	SIAE	12/04/2021	Villeurbanne – 1h
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	14/04/2021	Lyon 1 – 1h30
Directrice	SIAE	15/04/2021	Visio – 1h
Secrétaire régional	Coorace	19/04/2021	Vaulx-en-velin – 1h15
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	19/04/2021	Visio – 1h
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	19/04/2021	Lyon 2 – 1h
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	21/04/2021	Saint-Fons – 1h30
Conseillère en insertion professionnelle	Association accompagnant allocataires RSA	22/04/2021	Vénissieux – 1h15
Conseillère en insertion professionnelle	Association accompagnant allocataires RSA	27/04/2021	Lyon 3 – 1h15
Conseiller en insertion professionnelle	Association accompagnant allocataires RSA	29/04/2021	Lyon 1 – 1h
Directrice	Centre social accompagnant allocataires RSA	10/05/2021	Visio – 1h

Responsable antenne Rhône	Association accompagnant allocataires RSA	25/05/2021	Visio – 1h
Chargée de mission	Association formation IAE	26/05/2021	Vaulx-en-velin – 1h15
Responsable	Association accompagnant allocataires RSA + SIAE	27/05/2021	Villeurbanne – 1h15
Responsable pôle accompagnement	Association accompagnant allocataires RSA + SIAE	07/07/2021	Lyon 3 – 1h15
Responsable pôle insertion	Entreprise accompagnant allocataires RSA	09/07/2021	Vénissieux – 1h15
Directeur	SIAE	15/07/2021	Villeurbanne – 1h45
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	19/05/2022	Saint-Fons – 1h30
Allié	ATD Quart Monde	01/06/2022	Villeurbanne – 1h
Responsable	Association accompagnant allocataires RSA	24/11/2022	Visio – 1h
Responsable	Groupe ARES	06/12/2022	Villeurbanne – 1h15
Coordinatrice régionale IAE emploi	FAS	20/12/2022	Visio – 1h
Ex-membre	Rhône Insertion	03/04/2023	Visio – 1h15
Ex-membre	Rhône Insertion	12/04/2023	Visio – 1h15
Fondatrice	Rhône Insertion	25/04/2023	Vénissieux – 1h30
			Total = 38

➤ État

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Gestionnaires IAE	Direccte 69	08/04/2021	Visio – 1h
Conseillère accompagnement global	Pôle emploi	13/04/2021	Visio – 1h
			Total = 2

➤ Autres

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Chef d'entreprise	Entreprise BTP	29/08/2023	Villeurbanne – 1h15
Directrice	Entreprise accompagnant des allocataires du RSA	01/10/2022	Visio – 1h

	Total = 2

- Paris

➤ Collectivités territoriales

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Chargée de mission	Ville de Paris	18/02/2021	Téléphone
Cadres et cheffe du bureau RSA	Ville de Paris	03/09/2021	Paris – 1h15
Assistante sociale	Ville de Paris	15/10/2021	Paris – 1h30
Conseiller en insertion professionnelle	Ville de Paris	02/11/2021	Téléphone – 1h
Assistante sociale	Ville de Paris	05/11/2021	Visio – 1h
Directrice EPI	Ville de Paris	24/11/2021	Paris – 1h15
Directrice EPI	Ville de Paris	09/03/2022	Paris – 1h15
Responsable SIAE	Ville de Paris	22/03/2022	Paris – 1h30
Chargée de coordination et de partenariats	Ville de Paris	21/04/2022	Paris – 1h15
CPTIE	Ville de Paris	10/05/2022	Paris – 1h15
Directeur PLIE	Ville de Paris – EPEC	10/05/2022	Paris – 1h
Responsable PSA	Ville de Paris	11/05/2022	Paris – 1h30
Responsables SSP	Ville de Paris	12/05/2022	Visio – 1h30
Directeur	Ville de Paris – EPEC	30/05/2022	Visio – 1h15
Cadres bureau IAE	Ville de Paris	01/06/2022	Visio – 1h15
Directrice adjointe EPI	Ville de Paris	01/02/2023	Paris – 1h30
Responsable pôle EPI	Ville de Paris	01/02/2023	Visio – 1h
Assistante sociale	Ville de Paris	15/03/2023	Visio – 1h
Chargée de partenariats	Ville de Paris	24/03/2023	Visio – 1h30
			Total = 19

➤ Secteur associatif

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	08/11/2021	Paris – 1h15
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	19/11/2021	Paris – 3h
Directeur	Association accompagnant allocataires RSA	19/11/2021	Paris – 1h30

Responsable pôle	Association accompagnant allocataires RSA	19/11/2021	Paris – 1h10
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	24/11/2021	Paris – 1h15
Responsables	Association accompagnant allocataires RSA	11/01/2022	Paris – 1h15
Chargée d'accompagnement	SIAE	22/03/2022	Paris – 1h
Chargée d'accompagnement	SIAE	23/03/2022	Paris – 1h30
Directrice	Association accompagnant allocataires RSA	22/04/2022	Paris – 1h15
Secrétaire régional	Coorace	03/11/2022	Paris – 1h
Directrice	SIAE	03/11/2022	Paris – 1h
Directrice	SIAE	04/11/2022	Paris – 1h30
Chargée de plaidoyer	Secours Catholique	16/05/2023	Paris – 1h15
Ex-secrétaire	Association accompagnant allocataires RSA	14/06/2023	Visio – 1h30
			Total = 14

➤ État

Poste	Organisme	Date	Lieu et durée
Chargée de mission accompagnement global	Pôle emploi	23/03/2022	Paris – 1h30
			Total = 1

Archives

- Archives municipales de Paris

Cotes	Producteur	Dates	Description
2525W5	Mairie de Paris - Dases	1986-1988	Conférences de presse, documents de communication, transferts de compétences, règlement départemental, rapports d'activité, bilans de mandature
2525W10	Mairie de Paris - Dases	1989-1991	Tableaux de bord hebdomadaires du RMI
2525W11	Mairie de Paris - Dases	1988-1989	Bilans de mandature de la Dases

2539W72	Mairie de Paris - Dases	1986-1992	Informatisation des services sociaux
2539W73	Mairie de Paris - Dases	1990-1994	Informatisation des services sociaux

- Archives départementales et métropolitaines du Rhône

Cotes	Producteur	Dates	Description
4555W27	Département du Rhône – Maison du Rhône unité Lyon 2	1993-2003	Dossiers individuels d'allocataires du RMI
4555W28	Département du Rhône – Maison du Rhône unité Lyon 7	1993-2001	Dossiers individuels d'allocataires du RMI - CCAS
4555W29	Département du Rhône – Maison du Rhône unité Lyon 7	1996	Dossiers individuels d'allocataires du RMI
3831W1	Département du Rhône	1987-1994	Dossiers d'associations subventionnées dans le cadre du programme départemental d'insertion sociale
3831W2	Département du Rhône	1987-1994	Dossiers d'associations subventionnées dans le cadre du programme départemental d'insertion sociale
3831W3	Département du Rhône	1987-1994	Dossiers d'associations subventionnées dans le cadre du programme départemental d'insertion sociale

- Archives privées de Rhône Insertion

Producteur	Dates	Description
Rhône Insertion	1996-2000	Compte-rendu d'assemblées générales et de réunions
Rhône Insertion	2001-2002	Compte-rendu d'assemblées générales et statuts
Rhône Insertion	2008-2010	Compte-rendu d'assemblées générales et de réunions, composition du bureau
Rhône Insertion	2011	Divers documents relatifs au PLIE Uni-Est
Rhône Insertion	2012-2016	Compte-rendu d'assemblées générales, de réunions et de séminaires

Rapports

- Rapports institutionnels

MERCIER Michel, *Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le suivi du transfert du RMI aux départements*, Paris, 2007 [Rapport d'information].

LANGLAIS Jean-Louis, *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Paris, 2008 [Rapport à Madame la ministre de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative].

IGAS, IGF, *Le financement de l'insertion par l'activité économique*, Paris, 2013 [Rapport].

COUR DES COMPTES, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, Paris, 2019 [Rapport].

COUR DES COMPTES, *Le Revenu de Solidarité Active*, Paris, 2022 [Rapport].

IGAS, IGF, *Revue des dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi*, Paris, 2024 [Rapport].

- Rapports associatifs

ASSOCIATION L1, *Rapport d'activité*, Lyon, 2016.

ASSOCIATION L3, *Rapport d'activité*, Lyon, 2021.

LAHSO, *Rapport d'activité*, Lyon, 2021.

MSD, *Rapport d'activité*, Lyon, 2021.

ASSOCIATION L1, *Rapport d'activité*, Lyon, 2021.

HABITAT ET HUMANISME, *Rapport d'activité*, Lyon, 2021.

PROTECTION SANTE, *Rapport d'activité*, Paris, 2021.

LLS, *Rapport d'activité*, Lyon, 2021.

SECOURS CATHOLIQUE CARITAS FRANCE, *L'État de la pauvreté en France*, Paris, 2022 [Rapport].

AEQUITAZ, SECOURS CATHOLIQUE CARITAS FRANCE, « *Un boulot de dingue* ». *Reconnaître les contributions vitales à la société*, Paris, 2023 [Rapport].

FEDERATION NATIONALE DES CIDFF, *Rapport d'activité*, Paris, 2022.

AUORE, *Rapport d'activité*, Paris, 2022.

MMIE, *Rapport d'activité*, Lyon, 2022.

MMIE, *Rapport d'activité*, Lyon, 2023.

EPEC, *Rapport d'activité*, Paris, 2022.

EPEC, *Rapport d'activité*, Paris, 2023.

MAHES, *Rapport d'activité*, Paris, 2023.

Articles de presse et médias

Juliette ALONZO, « Réforme du RSA dans la Métropole de Lyon : une contre expérimentation à risque », *Rue89Lyon*, le 19 janvier 2023.

Nicolas BAROTTE, « Royal cherche querelle à Delanoë sur le libéralisme », *Le Figaro*, 26 mai 2008.

Nicolas BARRIQUAND, « Métropole de Lyon : la droite réactive la fronde des maires », *Médiacités*, 7 février 2024.

Olivier BERTRAND, « Quand le Rhône tente de faire face à son flot de Rmistes », *Libération*, 6 octobre 2005.

François-Xavier BOURMAUD, « Bertrand Delanoë sonne la charge contre Nicolas Sarkozy et son gouvernement », *Le Figaro*, 6 octobre 2008.

Maïté DARNAULT, Elsa SOUCHAY, Frantz DURUPT, « Avec le RSA, on est sur un revenu si faible qu'il ne peut pas le négocier », *Libération*, 30 décembre 2022.

Camille GRANGE, « Expérimentation RSA : trois collectivités menacent de se retirer si des "principes fondamentaux" ne sont pas respectés », *AEF Info*, 26 avril 2023.

Béatrice GURREY, « Conseil de Paris : Anne Hidalgo opte pour une équipe réduite et plus jeune », *Le Monde*, 5 avril 2014.

Anne-Bénédicte HOFFNER, « 'Aider les RMISTes par un suivi personnalisé'. Le président du groupe centriste au Sénat, Michel Mercier, remettait hier un rapport sur les minima sociaux. », *La Croix*, 16 décembre 2003.

Moran KERINEC, « À Lyon, on expérimente un RSA pour les jeunes », *Reporterre*, 1^{er} juillet 2022.

Guillaume KREMPP, « RSA contre bénévolat, plus facile à dire qu'à faire », *Libération*, 11 juillet 2018.

Marine LAMOUREUX, « La gestion du RMI inquiète. Dans deux jours, les conseils généraux seront chargés d'attribuer le RMI et de mettre en musique le nouveau revenu minimum d'activité. Une mission qu'ils disent redouter », *La Croix*, 30 décembre 2003.

Thomas LEBEGUE, « Delanoë prend l'accent social pour 2004 », *Libération*, 16 décembre 2003.

Clémence MARGALL, « Loi SRU : La Tour de Salvagny s'engage à construire près de 100 logements sociaux », *Lyon capitale*, 10 juin 2024.

Thibaud METAIS, « La réforme du RSA suscite inquiétudes et scepticisme », *Le Monde*, 4 mai 2023.

Thibaud METAIS, « Réforme du RSA : dans la Métropole de Lyon, accompagner sans sanctionner », *Le Monde*, 17 juillet 2024.

Thibaud METAIS, « RSA : le gouvernement envisage une suspension de 30% à 100% de l'allocation en cas de manquement », *Le Monde*, 20 mars 2025.

Philippe MOREAU « Départements : le Sénat souhaite amender le financement du RMI », *Les échos*, 4 mai 2005.

M.R.P, « Un ex-élu UMP chez Collomb », *Le Progrès*, 5 mars 2015.

N.M, « Municipales 2026 : Anne-Sophie Condemine, fidèle de Collomb, rejoint Pierre Oliver », *Le Progrès*, 3 avril 2024.

Grégoire NORMAND, « Macron veut conditionner le RSA à des heures d'activité : la réforme explosive du président-candidat », *La Tribune*, 23 mars 2022.

« Delanoë veut reporter le transfert du RMI », *La Tribune*, 20 octobre 2003.

« Paris donne la priorité aux dépenses sociales en 2004 », *Le Monde*, 22 octobre 2003.

« Près du quart du budget de Paris sera consacré au social », *Le Monde*, 16 décembre 2003.

« Levée de bouclier autour du financement du RSA », *Libération*, 25 avril 2008.

« RSA : comment le PS ralentit l'examen du texte », *Libération*, 7 octobre 2008.

« Wauquiez souhaite conditionner le RSA à des heures de service social », *Le Monde*, 8 mai 2011.

« Les réactions aux propos de Laurent Wauquiez sur le RSA », *Challenges*, 12 mai 2011.

« Lettre ouverte : RSA sous condition : la lettre ouverte d'ATD Quart Monde aux départements expérimentateurs », *La Gazette des Communes*, 11 avril 2023.

« Plein emploi ou précarité organisée ? Avec ce budget, l'avenir incertain des plus fragiles », *L'Humanité*, 20 novembre 2024.

« Tribune : Interpellée par la Gaîté lyrique, la mairie de Paris en appelle à des moyens garantis par l'État », *Libération*, 19 décembre 2024.

Lois et délibérations des collectivités

Lois

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Article 72-5 de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

Loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Décret n°2014-197 du 21 février 2014 portant généralisation de l'aide au poste d'insertion et diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique.

Délibérations des collectivités

Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général, Conseil de Paris d'avril 2022, Délibération n°2002ASES3G, Conseil de Paris.

Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général, Conseil de Paris d'octobre 2005, Vœu relatif au budget du RMI n°2005V12, Conseil de Paris.

Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil municipal, Conseil de Paris de décembre 2007, Débat, Conseil de Paris.

Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil général, Conseil de Paris de décembre 2008, Délibération n°2008DASES163G, Conseil de Paris.

Extrait du registre des délibérations du conseil de communauté, conseil de communauté du 18 février 2013, Délibération n° 2013-3575, Grand Lyon Communauté Urbaine.

Extrait du registre des délibérations du Conseil de Paris, Conseil de Paris de juillet 2023, Délibération n°2023DAE140, Conseil de Paris.

Extrait du registre des actes et délibérations du conseil de la Métropole de Lyon, conseil de la Métropole du 25 septembre 2023, Délibération n°2023-1837, Métropole de Lyon.

Sites internet consultés

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1260> [consulté le 15 juin 2023].

https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200727/ce_covid.html [consulté le 2 août 2023].

<https://unsacasvp.fr/2023/07/27/dsol-fusion-dissolution-du-casvp/> [consulté le 2 août 2023].

<https://www.paris.fr/pages/comprendre-le-projet-de-modernisation-du-statut-de-la-ville-de-paris-3224/> [consulté le 24 juillet 2023].

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20105-quest-ce-que-la-clause-generale-de-competence> [consulté le 24 juillet 2023].

<https://www.banquedesterritoires.fr/une-etude-quantifie-les-difficultes-de-recrutement-dans-le-secteur-sanitaire-et-medicosocial> [consulté le 31 juillet 2023].

<https://www.aequitaz.org/qui-sommes-nous/le-coeur-du-projet/> [consulté le 10 juin 2024].

<https://www.atd-quartmonde.fr/les-universites-populaires-quart-monde/> [consulté le 20 juin 2024].

<https://www.aefinfo.fr/depeche/691327-experimentation-rsa-trois-collectivites-menacent-de-se-retirer-si-des-principes-fondamentaux-ne-sont-pas-respectes> [consulté le 13 juillet 2024].

<https://www.paris.fr/pages/3-nouveaux-pactes-parisiens-pour-l-emploi-25752> [consulté le 10 août 2024].

<https://entreprise.francetravail.fr/accueil/homepage> [consulté le 22 août 2024].

<https://www.francetravail.org/accueil/actualites/2020/tirer-le-meilleur-des-2-mondes-avec-la-joint-venture-sociale.html?type=article> [consulté le 10 septembre 2024].

<https://www.experts-et-decideurs.fr/strategie-entreprise/joint-venture-sociale/> [consulté le 10 septembre 2024].

<https://www.maison-lyon-emploi.fr/nos-missions/missions-transversales/ier.html> [consulté le 2 octobre 2024].

<https://www.chantierecole.org/-CHANTIER-ecole-c-est-quoi-.html> [consulté le 7 novembre 2024].

<https://vaulx-en-velin.net/sortir/vie-associative/annuaire-des-associations/pole-cooperatif-woopa/> [consulté le 7 novembre 2024].

<https://www.federationsolidarite.org/qui-sommes-nous/presentation-et-missions/> [consulté le 7 novembre 2024].

<https://www.avise.org/comprendre-ess/structure-insertion-activite-economique-siae-specificites> [consulté le 21 novembre 2024].

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/cocooning/16865> [consulté le 28 novembre 2024].

<https://dictionnaire.lerobert.com/definition/cocooning> [consulté le 28 novembre 2024].

https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/156fcece65c77aeeabf02fbf8e57e5a2/Dares_DR_Linsertion-par-l%27activite-economique-en2022.pdf [consulté le 29 novembre 2024].

https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A0_la_va-comme-je-te-pousse/80883 [consulté le 10 décembre 2024].

https://fr.wiktionary.org/wiki/%C3%A0_la_va-comme-je-te-pousse [consulté le 10 décembre 2024].

<https://www.vie-publique.fr/fiches/24110-quest-ce-que-letat-providence> [consulté le 28 décembre 2024].

<https://www.vie-publique.fr/fiches/24111-la-protection-sociale-couvre-t-elle-tous-les-individus> [consulté le 28 décembre 2024].

<https://laprimaire.org/> [consulté le 7 janvier 2025].

<https://www.vie-publique.fr/discours/145261-interview-de-mme-dominique-versini-secretaire-detat-la-lutte-contre> [consulté le 9 janvier 2025].

<https://michele-picard.fr/association-uni-est/> [consulté le 14 janvier 2025].

https://www.bfmtv.com/lyon/replay-emissions/c-votre-emploi/c-votre-emploi-du-mercredi-3-juillet-2024-la-charte-des-1000-fete-ses-5-ans_VN-202407030529.html [consulté le 13 février 2025].

<https://www.atd-quartmonde.fr/les-universites-populaires-quart-monde/> [consulté le 4 mars 2025].

<https://analyses-propositions.cgt.fr/rsa-conditionne-le-travail-force-version-macron> [consulté le 5 mars 2025].

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6471269> [consulté le 5 mars 2025].

<https://lyonmetropole-mmie.fr/> [consulté le 6 mars 2025].

<https://www.paris.fr/pages/paris-fusion-de-la-ville-et-du-conseil-departemental-6373> [consulté le 7 mars 2025].

Bibliographie

ABBOTT Andrew, *The system of professions. An essay on the division of expert labor.*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

ABDELNOUR Sarah et BERNARD Sophie, « Vers un capitalisme de plateforme ? Mobiliser le travail, contourner les régulations », *La nouvelle revue du travail*, 2018, n° 13.

AKRICH Madeleine et RABEHARISOA Vololona, « L'expertise profane dans les associations de patients, un outil de démocratie sanitaire », *Santé Publique*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 69-74.

ALCARAS Jean-Robert, MARREL Guillaume, MARCHAND Christèle et NONJON Magali, « La conversion managériale des hauts fonctionnaires : un mythe utile pour l'État social local français ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2016, vol. 82, n° 1, p. 203-221.

ALLAN MICHAUD Dominique, *L'avenir de la société alternative. Les idées 1968-1990.*, L'harmattan, Paris, Logiques sociales, 1989, 382 p.

ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, 2010, n° 113, n° 2, p. 59-90.

AMOSSY Ruth, « Introduction », *L'Interrogation philosophique*, 2010, p. 5-10.

ANDERSON Nels et SCHWARTZ Olivier, *Le Hobo. Sociologie du sans-abri. Suivi de l'Empirisme irréductible*, Paris, Armand Colin, 2011.

ANGOT Sylvère et COTTIN-MARX Simon, « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi », *Mouvements*, 2015, vol. 81, n° 1, p. 60-69.

ANGOTTI Matthieu et CHAUFFAUT Delphine, « Le rôle d'expertise des associations », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 58-63.

ANNE Denis et L'HORTY Yannick, « Chapitre 6. Assistance et assurance », in *Économie de l'emploi et du chômage*, Paris, Armand Colin, Cursus, 2013, p. 163-186.

ANQUETIN Virginie et FREYERMUTH Audrey, *La figure de l'habitant. Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2009, 184 p.

ANSALONI Matthieu et SMITH Andy, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, n° 4, p. 9-28.

ANSALONI Matthieu, TROMPETTE Pascale et ZALIO Pierre-Paul, « Le marché comme forme de régulation politique », *Revue française de sociologie*, 2017, vol. 58, n° 3, p. 359-374.

API Collectif, BEAL Vincent, BOURGEOIS Marine, DORMOIS Rémi, LANG Marion, MIOT Yoan, PINSON Gilles, PALA Valérie Sala et NOUS Camille, « Impossible déségrégation ? La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 65-92.

ARANDA Mauricio, « L'État, les associations et le vagabondage », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 9-35.

ARRIGNON Mehdi, *Les politiques sociales sous Macron*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2022.

ARRIGNON Mehdi, « Quand l'Europe s'active. Effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi », *Revue française de science politique*, 2014, vol. 64, n° 1, p. 29-56.

ASTIER Isabelle, « 1. Activer », in *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 21-37.

ASTIER Isabelle, « 2. Reconnaître », in *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 39-66.

ASTIER Isabelle, « Le grand retournement de la dette sociale », in *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2007, p. 1-20.

ASTIER Isabelle, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et Société*, 2000, vol. 44, n° 1, p. 143-155.

ASTIER Isabelle et MEDINI Arezki, « Chapitre 1. L'État, producteur et animateur du social », *Cursus*, 2019, vol. 2, p. 25-67.

AUBRY Agnès, « Discipliner les associations d'aide et leurs publics par le « marché » : les conséquences de la marchandisation sur la prise en charge de migrant·es précarisé·es », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 213-233.

AUTES Michel, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, Santé Social, 2013, 327 p.

AUTES Michel, « L'insertion, une bifurcation du travail social », *Esprit*, 1998, n° 241, p. 60-76.

AUYERO Javier et OLLION Étienne, « Faire patienter, c'est dominer : le pouvoir, l'État et l'attente », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2019, vol. 226-227, n° 1, p. 120-125.

AVANZA Martina, MIAZ Jonathan, PECHU Cécile et VOUTAT Bernard, *Militantismes de guichet. Perspectives ethnographiques.*, Lausanne, Antipodes, Le livre politique Crapul, 2023, 408 p.

AVENEL Cyprien, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2017, n° 2, p. 359-392.

AVRIL Christelle, « 15 - Sous le care, le travail des femmes de milieux populaires. Pour une critique empirique d'une notion à succès », in *Je travaille, donc je suis*, La Découverte, 2018, p. 205-216.

BACQUE Marie-Hélène, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, 2005, vol. 123, n° 4, p. 69-84.

BALME Richard, « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue française de sociologie*, 1987, vol. 28, n° 4, p. 601-639.

BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique.*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 486 p.

BALZANI Bernard, « L'IAE : un monde social à la reconquête du pouvoir d'agir au sein des politiques publiques d'insertion », *Empan*, 2022, vol. 127, n° 3, p. 96-103.

BALZANI Bernard, CREUSAT Eric et GARCIA-BARDIDIA Renaud, « V. L'Insertion par l'Activité Economique : une catégorie à exclure ? », in *GESS*, EMS Éditions, 2018, p. 100-123.

BARBIER Jean-Claude, « Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe », in Solène HAZOUARD, René LASSERRE et Henrik UTERWEDDE (dir.), *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Cergy-Pontoise, IFAEE, Travaux et documents du CIRAC, 2017, p. 93-101.

BARBIER Jean-Claude, « 7. L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », in *Où va la protection sociale ?*, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2008, p. 165-182.

BARBOT Janine, « 6 – Mener un entretien de face à face », in *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, p. 115-141.

BARDET Fabrice et HEALY Aisling, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, 2015, n° 16.

BARRAULT-STELLA Lorenzo, FRANÇOIS Camille et TAICLET Anne-France, « La conversion politique des intérêts sociaux : ordre politique et division sociale de l'espace local », *Politix*, 2023, vol. 143, n° 3, p. 7-25.

BARRAULT-STELLA Lorenzo et MICHON Sébastien, *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique, 2024, 398 p.

BARRIER Julien et CASTEL Patrick, « Sociologie des professions et politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2019, vol.5e éd., p. 594-600.

BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie et QUERE Olivier, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

BARTHELEMY, MARTINE, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 286 p.

BAUDOT Pierre-Yves, « Le handicap comme catégorie administrative. Instrumentation de l'action publique et délimitation d'une population », *Revue française des affaires sociales*, 2016, n° 4, p. 63-87.

BAUDOT Pierre-Yves et REVILLARD Anne, *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions.*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2015, 256 p.

BEAL Vincent, EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 3, p. 103-127.

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain.*, Paris, La Découverte, 2010, 336 p.

BEC Colette, « La protection sociale en démocratie », in *Entre unité et diversités*, Paris, Presses Universitaires de France, Hors collection, 2015, p. 37-45.

BENARROSH Yolande, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, 2000, n° 81.

BENELLI Natalie, CORTEEL Delphine, DEBARY Octave, FLORIN Bénédicte, LAY Stéphane Le et RETIF Sophie, « Chapitre 2 - Le réemploi et les formes d'emploi », in *Que faire des restes ? Le réemploi dans les sociétés d'accumulation*, Presses de Sciences Po, 2017, p. 31-40.

BERAUD Mathieu et EYDOUX Anne, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. Les inflexions du régime français d'activation », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, n° 3, p. 9-21.

BERGERON Henri, CASTEL Patrick et DUBUISSON-QUELLIER Sophie, « Gouverner par les labels. Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 3, n° 3, p. 7-31.

BERNARD Sophie, BOUSSARD Valérie, PAOLA Vanessa Di, JULIE Institutions Garda, LIMA Lea, MEDA Dominique, MEILLAND Christèle, PELISSE Jérôme, TALLARD Michèle, SARFATI François et SIMONET Maud, *Les dispositifs publics en action*, Paris, Liaisons sociales, 2014, 254 p.

BERTHET Thierry et BOURGEOIS Clara, « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi (1945-2014) », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, n° 4, p. 75-99.

BERTRON Anaïs, « Mettre en concurrence par le partenariat : les associations face à la promotion institutionnelle des consortiums », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 89-109.

BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique », *Revue française de science politique*, 2020, Vol. 70, n° 1, p. 21-47.

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009, 519 p.

BEZES Philippe, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, n° 4, p. 431-450.

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3-4, p. 507-541.

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3-4, p. 507-541.

BEZES Philippe et MUSSELIN Christine, « Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

BIDAUD-BONOD Adrien, « L'écologie au pouvoir dans les villes ? Analyse comparée de la cooptation politique et partisane de militants écologistes à Lyon (France) et Valence (Espagne) », Communication au Congrès de l'AFSP, Grenoble, 2024.

BIDAUD-BONOD Adrien, CADIOU Stéphane et SEGAS Sébastien, « Les représentations de la démocratie à l'épreuve des espaces métropolitains : l'adhésion ambivalente du personnel politique intercommunal à la division scalaire du travail politique », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 85-113.

BIDAUD-BONOD Adrien, CADIOU Stéphane et SEGAS Sébastien, « Les représentations de la démocratie à l'épreuve des espaces métropolitains : --l'adhésion ambivalente du personnel politique intercommunal à la division scalaire du travail politique », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 85-113.

BILAND Émilie et DEMAZIERE Didier, « Chapitre 17. Les organisations, matrices des inégalités », in *La société des organisations*, Presses de Sciences Po, 2022, p. 277-290.

BISIGNANO Mara, « Métropoles et politiques sociales : entre normalisation stratégique et différenciation territoriale. Les cas contrastés de Lyon et de Strasbourg », *Informations sociales*, 2023, vol. 209-210, n° 1, p. 41-50.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

BORELLO Jean-Marc et COTTIN-MARX Simon, « "Au sein du Groupe SOS, la logique économique n'a jamais été prioritaire et ne le deviendra jamais, parce qu'il n'y a pas d'actionnaires" », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 151-169.

BORGETTO Michel et LAFORE Robert, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de «l'acte II de la décentralisation» », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2007, vol. 87, n° 1, p. 17-24.

BOUILLON Florence, FRESIA Marion et TALLIO Virginie, *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Paris, Editions de l'EHESS, 2006, 208 p.

BOURGEOIS Marine, « Chapitre 5. Le bon logement pour la bonne personne ?Le travail d'appariement dans le logement social », in *Comment ça matche*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 169-212.

BOURGOIS Louis et LIEVRE Marion, « Les bénévoles, artisans institutionnalisés des politiques migratoires locales ? », *Lien social et Politiques*, 2019, n° 83, p. 184.

BOUSSAGUET Laurie et DUPUY Claire, « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison », *Revue internationale de politique comparee*, 2014, Vol. 21, n° 2, p. 97-119.

BRESSON Maryse, « Chapitre 1. Les précaires : qui sont-ils ? », *Cursus*, 2020, vol. 3, p. 15-52.

BRETON Éléonor, « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, vol. 105, n° 1, p. 213-232.

BRIQUET Jean-Louis et SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 6-16.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, « Entre social et sanitaire : les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XXe siècle », *Le Mouvement Social*, n° 242, n° 1, p. 9-29.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, « Entre richesse et pauvreté. Les forums du CESE sur le vivre ensemble. », in « *Aider les pauvres, lutter contre la pauvreté ? Pouvoirs publics et associations face à la question du "vivre ensemble"* », Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, « Wresinski et la lutte contre la misère », *Etudes*, 2017, n° 10, p. 8-12.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, *Une « mixed economy of welfare » : la lutte contre la pauvreté-précarité en France de la IIIe République à nos jours*, Habilitation à diriger des recherches en histoire, EHESS, 2021.

BUCOLO Elisabetta, EYDOUX Anne, FRAISSE Laurent, GARABIGE Alexandra, LIMA Léa, SIMHA Jules, TRABUT Loïc et VIVES Claire, « Penser global, agir local ? Désectorisation des politiques sociales et échelles d'action publique », *Revue française des affaires sociales*, 2019, Hors-série 1, p. 41-61.

BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique. », in *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58.

CADIOU Stéphane, « La politique en recours ? Les relations de proximité des petits commerçants avec les équipes municipales », *Participations*, 2021, vol. 30, n° 2, p. 157-186.

CADIOU Stéphane, *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Droit et société, 2016, 310 p.

CADIOU Stéphane, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, N° 154, n° 2, p. 391-406.

CADIOU Stéphane, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, 2014, vol. 148, n° 1, p. 43-55.

CADIOU Stéphane, « Chapitre 4. Les élus locaux en action », in *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2009, p. 153-196.

CADIOU Stéphane, DOLEZ Charlotte, FEILDEL Benoît, SEGAS Sébastien et ZANETTI Thomas, « Introduction. Métropoles et démocratie --font-elles bon ménage ? Les multiples facettes de la démocratie métropolitaine », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 7-33.

CARREL Marion et ROSENBERG Suzanne, « Chapitre 10. Recherche participative : l'apport des savoirs issus de l'expérience de la pauvreté », in *De la prise de parole à l'émancipation des usagers*, Rennes, Presses de l'EHESP, Regards croisés, 2021, p. 239-258.

CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.*, Fayard., Paris, 1995, 490 p.

CASTEL Robert, *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Editions de minuit, 1981.

CASTEL Robert et DUVOUX Nicolas, *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses Universitaires de France, La vie des idées, 2013.

CAYOL Clément, *Transformer l'État social par l'action municipale ? L'expérimentation du minimum social garanti à Grande-Synthe (Hauts-de-France).*, Thèse en sociologie, Université de Lille, 2023.

CELLE Sylvain, « Les innovations sociales autour du travail dans les entreprises de l'ESS – un éclairage historique à partir d'études de cas en Picardie », *Marché et organisations*, 2019, vol. 36, n° 3, p. 39-60.

CERVERA Mélaïne et DEFALVARD Hervé, « Accompagnement dans et vers l'emploi: Profits et pertes dans les Structures d'Insertion par l'Activité Économique », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, n° 3, p. 51-62.

CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel et WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.

CHAUVEL Jeanne, « La réforme du statut de paris de 2017 : entre banalisation et confirmation de sa singularité », *Revue française d'administration publique*, 2017, n° 162, n° 2, p. 295-306.

CHAUVIÈRE Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2010.

CHAUVIN Sébastien et JOUNIN Nicolas, « 7 – L'observation directe », in *L'enquête sociologique*, Presses Universitaires de France, 2012, p. 143-165.

CHELLE Elisa, *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite.*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2012, 290 p.

CHEVALLIER Thomas, « Financements publics et limitation de l'autonomie des associations dans les quartiers populaires. Une démarche exploratoire par ethnographie budgétaire auprès de deux associations à Lille », *Sociologie*, 2022, vol. 13, n° 4, p. 439-459.

CLAINCHE Christine Le et OUTIN Jean-Luc, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales : contraintes managériales et réponses aux besoins », *Revue française des affaires sociales*, 2022, n° 2, p. 7-17.

CLOUET Hadrien, « Contrôle des chômeurs : un « modèle allemand » ? Pourquoi les chômeurs allemands sont plus sanctionnés que leurs homologues français », *Savoir/Agir*, 2018, vol. 44, n° 2, p. 75-86.

CLOUET Hadrien et PILLON Jean-Marie, « Chapitre 7. Forcer le destin. Le travail d'appariement dans les services publics de l'emploi français et allemand », in *Comment ça matche*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 251-293.

COTTIN-MARX Simon, *C'est pour la bonne cause ! Les désillusions du travail associatif*, Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 2021, 144 p.

COTTIN-MARX Simon, *Sociologie du monde associatif*, Paris, La Découverte, Repères, 2019.

COTTIN-MARX Simon, *Professionnaliser pour « marchandiser » (et inversement) : quand l'État accompagne les associations employeuses*, Thèse en sociologie, Université Paris Est, 2016.

COTTIN-MARX Simon, HAMIDI Camille et TRENTA Arnaud, « Avant-propos », *Revue française des affaires sociales*, 2023, vol. 234, n° 4, p. 7-43.

COTTIN-MARX Simon, HELY Matthieu, JEANNOT Gilles et SIMONET Maud, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, 2017, N° 163, n° 3, p. 463-476.

COURONNE Julie et SARFATI François, « Introduction. De dispositif en dispositif, d'institution en institution », *Agora débats/jeunesses*, 2022, vol. 91, n° 2, p. 54-64.

CRENSHAW Kimberle, « Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color », *Stanford Law Review*, 1991, vol. 43, n° 6, p. 1241-1299.

CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

CYTERMANN Laurent et DINDAR Cécile, « 1 Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in *RMI, l'état des lieux*, Paris, La Découverte, Recherches, 2008, p. 23-49.

CYTERMANN Laurent, HEYRAUD Emmanuel, LIDEC Patrick Le, AVENEL Cyprien et DAUPHIN Sandrine, « Intercommunalité, métropole et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, 2013, n° 179, n° 5, p. 88-97.

DAHL Robert Allan, *Who governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale university press, 1961.

DARBUS Fanny, *Pratiques et praticiens de l'économie sociale et solidaire (2000-2007) : contribution à la sociologie des croyances.*, Thèse en sociologie, EHESS, 2009.

DE TOCQUEVILLE Alexis, « Mémoire sur le paupérisme », *International Review of Community Development*, 2016, n° 16, p. 27-40, 1^{ère} parution 1835.

DEBOULET Agnès et NEZ Héloïse, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2013, 138 p.

DEDUN Isabelle, CELLE Sylvain, « S'approprier (adopter) la mesure d'impact social : à quoi faut-il réfléchir ? Le regard des organisations de l'ESS en métropole lyonnaise », *Les carnets de la Chaire ESS*, n°4, Lyon 2, 2023.

DEFRAIGNE TARDIEU Geneviève, « Coconstruction de savoir à l'université populaire Quart Monde », *Écologie & politique*, 2015, vol. 51, n° 2, p. 81-92.

DEFRAIGNE TARDIEU Geneviève, « Focus – L'Université populaire Quart Monde. Apprendre de ceux qui sont supposés ne rien savoir », *Informations sociales*, 2014, vol. 182, n° 2, p. 63-66.

DEFRAIGNE TARDIEU Geneviève, *L'Université populaire Quart Monde : la construction du savoir émancipatoire*, Paris 8, 2009.

DESAGE Fabien, « 13. Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », in Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? : Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2019, p. 263-281.

DESAGE Fabien, « "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 5, n° 3, p. 83-112.

DESAGE Fabien, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 2012, vol. 14, n° 2, p. 197-226.

DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661.

DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661.

DESAGE Fabien et GUERANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales.*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, Savoir/Agir, 2011, 247 p.

DESAGE Fabien et GUERANGER David, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, 2010, vol. 11, n° 1, p. 19-27.

DESROSIERES Alain, « Chapitre 3. Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques », in *Pour une sociologie historique de la quantification : L'Argument statistique I*, Paris, Presses des Mines, Sciences sociales, 2008, p. 39-56.

DESSEIN Sophie, « Juger l'employabilité des chômeurs handicapés à travers le prisme d'une logique de performance. Une analyse ethnographique et statistique du tri des usagers à l'entrée du service public Cap emploi », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 142-143, n° 1, p. 5-21.

DESTREMAU Blandine et MESSU Michel, « Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 5, p. 713-742.

DEVILLE Clara, *L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales.*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant, Action publique, 2023, 329 p.

DEVILLE Clara, « L'espace de la distance au politique. La fabrique territoriale des rapports à l'État en milieu rural », *Politix*, 2022, vol. 137, n° 1, p. 125-155.

DEVILLE Clara, « Les chemins du droit », *Gouvernement et action publique*, 2018, n° 3, p. 83-112.

DIMAGGIO Paul J. et POWELL Walter W., « The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, n° 2, p. 147-160.

DIVAY Sophie et GADEA Charles, « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles. Éléments d'analyse à partir de l'évolution des cadres de santé », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 81-99.

DIVAY Sophie et OLLIVIER Emmanuel, « Les conditions de travail dans le social. Questions d'une sociologue et réponses d'un directeur d'établissements », *Vie sociale*, 2024, vol. 45, n° 1, p. 19-35.

DMITRIJEVA Jekaterina, FREMIGACCI Florent et L'HORTY Yannick, « Le paradoxe des nouvelles politiques d'insertion », *Revue d'économie politique*, 2015, vol. 125, n° 4, p. 475-498.

DONZELOT Jacques, « Travail social et lutte politique », *Esprit*, 1972, 413 (4/5), p. 654-673.

DONZELOT Jacques et CASTEL Robert, « L'invention du sous-emploi. Entretien de Jacques Donzelot avec Robert Castel », *Esprit*, 2005, 316 (7), p. 30-46.

DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville.*, Paris, Esprit, Ville et société, 1994, 238 p.

DOUILLET Anne-Cécile et FAURE Alain, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Symposium, 2005, 300 p.

DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent et SIGALO SANTOS Luc, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 1, p. 9-26.

DOUILLET Anne-Cécile et LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2017.

DOUILLET Anne-Cécile, NEGRIER Emmanuel et FAURE Alain, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2015.

DRESSEN Marnix, « Les identités professionnelles à Pôle emploi en France chahutées par les restructurations liées au mouvement de centralisation/décentralisation », *SociologieS*, 2014.

DUBASQUE Didier, « L'intervention sociale d'intérêt collectif : un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble ? », *Informations sociales*, 2009, vol. 152, n° 2, p. 106-114.

DUBOIS Vincent, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre.*, Raisons d'agir, Cours et travaux, 2021, 456 p.

DUBOIS Vincent, « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, n° 1, p. 83-101.

DUBOIS Vincent, « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », in *Politiques publiques 2.*, Presses de Sciences Po, 2010.

DUBOIS Vincent, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, n° 21, n° 1, p. 73-95.

DUBOIS Vincent, « Politiques culturelles et polémiques médiatiques. Lectures croisées en guise d'introduction », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1993, vol. 6, n° 24, p. 5-19.

DUBOIS Vincent, « Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France ».

DUBUISSON-QUELLIER Sophie, « Introduction / Le gouvernement des conduites comme modalité d'intervention de l'état sur les marchés », in *Gouverner les conduites*, Presses de Sciences Po, 2016, p. 15-48.

DUFURNET Hélène, « Quand techniciser c'est faire de la politique « sans le dire ». Récit d'une « technicisation réussie » au ministère de la Défense », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 3, n° 1, p. 29-49.

DULONG Delphine et MATONTI Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au Conseil régional d'île-de-France », *Sociétés & Représentations*, 2007, vol. 24, n° 2, p. 251-267.

DUMONT Daniel, « Les traductions de l'« activation ». La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2009, vol. 63, n° 2, p. 1-94.

DURAN Patrice, « Territorialisation », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, 2e éd., p. 529-537.

DUTOYA Virginie et HAYAT Samuel, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 1, p. 7-25.

DUVERGER Timothée, *L'économie sociale et solidaire*, La Découverte, Repères, 2023.

DUVOUX Nicolas, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 15-28.

- DUVOUX Nicolas, « 9. La philanthropie permet-elle de réduire les inégalités ? », in *50 questions de sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2020, p. 103-111.
- DUVOUX Nicolas, « L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion », *Informations sociales*, 2012, vol. 169, n° 1, p. 108-115.
- DUVOUX Nicolas, « 22. Le rmi et les dérives de la contractualisation », in *Repenser la solidarité*, Presses Universitaires de France, 2011, p. 451-472.
- DUVOUX Nicolas, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Le Lien social, 2009, 288 p.
- DUVOUX Nicolas, « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, n° 4, p. 182-192.
- DUVOUX Nicolas et PAUGAM Serge, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2013, 132 p.
- EBERSOLD Serge, *La naissance de l'inemployable*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2001, 260 p.
- EME Bernard, « Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 103, p. 313-333.
- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, 319 (11), p. 96-111.
- EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », in *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2021, p. 21-32.
- EPSTEIN Steven, *Impure science: AIDS, activism, and the politics of knowledge*, Berkeley London, University of California press, 2001.
- EVARD Aurélien et PASQUIER Romain, « Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France: Entre injonctions étatiques et logiques d'appropriation », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 4, n° 4, p. 63.
- EYDOUX Anne, « L'obligation d'insertion », *Esprit*, 2022, n° 12, p. 85-95.
- EYDOUX Anne, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *Informations sociales*, 2013, n° 179, n° 5, p. 128-135.
- EYDOUX Anne, SIMHA Jules et VIVES Claire, « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : entre renouvellement du service public de l'emploi et normalisation des politiques locales d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, 2019, Hors-série 1, p. 105-128.
- EYDOUX Anne et TUCHSZIRER Carole, « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 90-113.

FAURE Alain, MABILEAU Albert et BALME Richard, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique.*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 486 p.

FLAMANT Anouk, « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 2017, vol. 24, n° 3, p. 257-292.

FLAMANT Anouk et LACROIX Thomas, « La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités », *Migrations Société*, 2021, vol. 185, n° 3, p. 15-29.

FONDEUR Yannick, FRETET Anne, PILLON Jean-Marie, REMILLON Delphine, TUCHSZIRER Carole et VIVES Claire, *Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail* [Rapport], Paris, CNAM, 2016, 219 p.

FRANÇOIS Pierre, *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2008, 320 p.

FRAU Caroline et TAICLET Anne-France, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, n° 4, p. 9-37.

FRIGOLI Gilles, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, 2010, n° 162, n° 6, p. 76-84.

FRIGOLI Gilles, « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. Le cas de la lutte contre l'exclusion », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 85-103.

FRINAULT Thomas, « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, 2023, vol. 209-210, n° 1, p. 31-39.

FRINAULT Thomas, « Réforme territoriale », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, vol.2e éd., p. 470-476.

FRINAULT Thomas et LE SAOUT Rémy, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 114-131.

FRINAULT Thomas et LE SAOUT Rémy, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n° 4, p. 114-131.

FRINAULT Thomas, VIGNON Sébastien et TROUPEL Aurélia, *Sociologie des élus locaux*, De Boeck Supérieur, Ouvertures politiques, 2024, 240 p.

GABORIAUX Chloé, « Introuvable mais foisonnante, l'histoire des associations en France », *Le Mouvement Social*, 2021, vol. 275, n° 2, p. 3-11.

GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et RIO Nicolas, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Herodote*, 2014, n° 154, n° 3, p. 191-209.

GARCIA Sandrine et PILLON Jean-Marie, « Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes. Lorsque la rationalisation gestionnaire conduit au tri des bénéficiaires », *Sociétés contemporaines*, 2021, vol. 123, n° 3, p. 5-21.

GARDIN Laurent et EME Bernard, « Les entreprises sociales d'insertion par le travail » [en ligne], WP02/01, 34 p.

GARDIN Laurent, LAVILLE Jean-Louis et NYSENS Marthe, *Entreprise sociale et insertion. Une perspective internationale.*, Desclée de Brouwer., 2012, 331 p.

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

GAXIE Daniel, « Postface. Les « rouages » de la représentation », in *Pratiques de la représentation politique.*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2019.

GAXIE Daniel, « Questionner la représentation politique », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 31, n° 1, p. 17-24.

GAXIE Daniel, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

GELLY Maud, *Les politiques du tri : d'une épidémie à l'autre (sida, covid)*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant, Action publique, 2023, 256 p.

GENIEYS William, « Le territoire imaginaire du "Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural. », *Pôle Sud*, 1997, vol. 7, n° 1, p. 118-131.

GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001, n° 4, p. 41-50.

GERMAIN Par Tommaso, *La métropole, nouvelle frontière de l'État-Providence. Métropolisation des politiques publiques d'insertion et institutionnalisation de la métropole de Lyon (2014-2024).*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2024.

GEROME Clément, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, Thèse en sociologie, Université Paris Est, 2017.

GERVAIS Julie et PELLETIER Willy, « La noblesse managériale d'État », in *Manuel indocile de sciences sociales*, Paris, La Découverte, Hors collection Sciences Humaines, 2019, p. 312-322.

GIRAUD Olivier, « La comparaison comme opération de réduction de la complexité.:Le cas de la formation professionnelle », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 349-368.

GIRAUD Olivier et PERRIER Gwenaëlle, « Introduction. Les politiques sociales comme action publique », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 5-12.

GOMEL Bernard et MEDA Dominique, « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? », *Revue Française de Socio-Economie*, 2014, n° 13, n° 1, p. 129-149.

GOMEL Bernard, MEDA Dominique et SERVERIN Évelyne, « 7. RMI, RSA : projets politiques et performances sociales », in *Protection sociale : le savant et la politique*, Paris, La Découverte, 2017, p. 179-193.

GOURGUES Guillaume, *Les métropoles comme enjeu syndical. Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique* [Rapport], Université de Bourgogne Franche-Comté, 2020.

GOURGUES Guillaume et MAZEAUD Alice, *L'action publique saisie par ses « publics ». Gouvernement et (dés)ordre politique.*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018, 214 p.

GREGORY Marie-Ange, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Thèse en science politique, Université d'Aix-Marseille, 2014.

GUERANGER David, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *Terrains travaux*, 2012, vol. 21, n° 2, p. 23-36.

GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique.*, Economica, Etudes sociologiques, 2009, 354 p.

GUTIERREZ Alicia, « La reproduction de la pauvreté. Note de recherche : Sur les échanges de capital social à Cordoba », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 160, n° 5, p. 88-97.

HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie, « Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2015, p. 57-84.

HAMIDI Camille, « Associations et mouvements sociaux », in *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, 2e éd., p. 73-81.

HAMIDI Camille, *Chapitre 13 - Associations, politisation et action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

HAMIDI Camille, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 2012, vol. 100, n° 4, p. 85-98.

HAMZAOUI Mejed, « Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi », *Pensée plurielle*, 2005, vol. 10, n° 2, p. 19-28.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2024.

HASSENTEUFEL Patrick, « Chapitre 2. Analyser relationnellement la construction collective de l'action publique », in *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, Collection U, 2021, vol.3, p. 53-104.

HASSENTEUFEL Patrick, « Chapitre 15. La sécurité sociale, entre «ruptures» affichées et transformations silencieuses », in *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po, 2012, p. 341-360.

HASSENTEUFEL Patrick, « Chapitre 5 - L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction », in *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2011, p. 115-156.

HASSENTEUFEL Patrick, DELAYE Sylvie, PIERRU Frédéric, ROBELET Magali et SERRE Marina, « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, 2001, vol. 2, n° 1, p. 29-48.

HEALY Aisling, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2008.

HEICHETTE Simon, *Les cadres salariés du secteur social et médico-social : quand le managérialisme instrumentalise l'encadrement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2023.

HEITZMANN Fabrice, « La contractualisation du revenu de solidarité active à l'épreuve de la pratique », in *Contrat et contractualisation dans le champ éducatif, social et médico-social*, Rennes, Presses de l'EHESP, Hors collection, 2013, p. 91-104.

HELY Matthieu, « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, 2017, n° 163, n° 3, p. 543-556.

HELY Matthieu, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 34-42.

HELY Matthieu, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

HELY Matthieu, *Une sociologie historique des pratiques associatives*, Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université Versailles Saint-Quentin, 2015.

HELY Matthieu et SIMONET Maud, *Monde associatif et néolibéralisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2023.

HIBOU Béatrice, « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, Recherches, 2013, p. 7-20.

HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, « L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2019, n° 1, p. 153-175.

ION Jacques, « Mise en oeuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux », *Sociétés Contemporaines*, 1992, vol. 9, n° 1, p. 77-86.

JAEGER Marcel, « A », in *Guide du secteur social et médico-social.*, Dunod, Guides Santé Social, 2020, vol.11, p. 7-71.

JAEGER Marcel, « C », *Guides Sante Social*, 2020, vol. 11, p. 73-121.

JAEGER Marcel, *Guide du secteur social et médico-social - 11e éd.*, Paris, Dunod, 2020, 320 p.

JEROME Vanessa, *Militer chez les Verts*, Presses de Sciences Po., Paris, 2021, 304 p.

KADA Nicolas, « Clause générale de compétence », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, 5e éd., p. 67-71.

KERROUCHE Éric, « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, 2005, vol. 121, n° 1, p. 76-85.

KERROUCHE Éric, « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, 2005, vol. 121, n° 1, p. 76-85.

LACOSTE Louise, *Entre travail d'insertion et travail de la rue. Contraintes, contradictions et arbitrages dans l'accompagnement vers l'emploi des personnes sans domicile*, Thèse de sociologie, Université Paris Nanterre, 2024.

LAFORE Robert, « Social (politiques sociales) », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, 5e éd., p. 508-513.

LAFORE Robert, « Le travail social à l'épreuve des recompositions institutionnelles de l'action sociale », *Revue française des affaires sociales*, 2020, n° 2, p. 29-49.

LAFORE Robert, « Chapitre 1. L'association, simple opérateur des pouvoirs publics ? », in *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, Guides santé social, 2014, p. 15-36.

LAFORE Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

LAFORE Robert et OUTIN Jean-Luc, « Politiques sociales locales : Lecture transversale », *Revue française des affaires sociales*, 2019, Hors-série 1, p. 274-280.

LAGROYE JACQUES, *Sociologie politique*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences po Dalloz, Amphi, 2002, 599 p.

LAHIEYTE Lilian, « Une allocation au conditionnel. Distribution et perception du revenu de solidarité active à l'intersection des rapports sociaux », *Revue française des affaires sociales*, 2020, n° 2, p. 227-244.

LAHIEYTE Lilian, *Le genre de l'assistance. Mères célibataires et travailleuses du social.*, Thèse en sociologie, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2018.

LARRIEU Gaëlle, « Les principes éthiques au défi d'une enquête par entretiens en terrain sensible : réflexions sur l'expérience parentale des variations du développement sexuel », *L'Année sociologique*, 2024, vol. 74, n° 2, p. 357-380.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, Académique, 2004, 370 p.

- LAVITRY Lynda, « Chapitre V. Évaluer la « distance à l'emploi » », in *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation.*, Paris, Presses Universitaires de France, Partage du savoir, 2015, p. 113-139.
- LAVITRY Lynda, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 53-65.
- LAVOIE Marc, « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne », *Revue Française de Socio-Économie*, 2009, vol. 3, n° 1, p. 55-75.
- LAVOIE Marc, « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne », *Revue Française de Socio-Économie*, 2009, vol. 3, n° 1, p. 55-75.
- LAZUECH Gilles, « Les cadres de l'économie sociale et solidaire : un nouvel entrepreneuriat ? », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 2006, n° 95, p. 59-74.
- LAZUECH Gilles et DARBUS Fanny, « Du militant au manager ? Les "nouveaux" cadres de l'économie sociale », in *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2011, p. 76-86.
- LE BART Christian, « La mairie en héritage. Sur les récits autobiographiques de quelques représentants de dynasties d'élus locaux », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1994, vol. 7, n° 27, p. 159-182.
- LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques.*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica, 2015.
- LE CLAINCHE Christine et OUTIN Jean-Luc, « Nouvelles règles et nouvelles organisations des bureaucraties sociales : contraintes managériales et réponses aux besoins », *Revue française des affaires sociales*, 2022, n° 2, p. 7-17.
- LE GALES Patrick, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », in *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2020, p. 7-39.
- LE GALES Patrick, « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol.5, p. 297-305.
- LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LE LIDEC Patrick, « Chapitre 6. L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris », in *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2020, p. 175-201.
- LE LIDEC Patrick, « Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort », *Informations sociales*, 2010, vol. 162, n° 6, p. 32-40.

LE LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 121-122, n° 1-2, p. 111-130.

LE LIDEC Patrick, « I. Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique », *Annuaire des collectivités locales*, 2004, vol. 24, n° 1, p. 15-24.

LE NAOUR Gwenola, « Entrer dans l'action publique en la contestant », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 9-28.

LE ROY Anne et PUISSANT Emmanuelle, « Le marché des services à la personnes. Que reste-t-il du modèle originel associatif ? », in *Monde associatif et néolibéralisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2023.

LEBROU Vincent, « À la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 101-126.

LEBROU Vincent et SANTOS Luc Sigalo, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale », *Politique européenne*, 2018, n° 60, n° 2, p. 8-33.

LEDoux Clémence et PERRIER Gwenaëlle, « 12. Les approches de la mise en œuvre des politiques sociales », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, La Découverte, 2022, p. 200-217.

LEFEBVRE Rémi, « Saisir le métier politique par les agendas », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 2022, n° 36.

LEFEBVRE Rémi, « Vague verte et débâcle d'En Marche », *Esprit*, 2020, n° 9, p. 9-14.

LEFEBVRE Rémi, « Leçon 1. Qu'est-ce qu'un fait politique ? », in *Leçons d'introduction à la science politique*, Paris, Ellipses, Leçons de droit, 2017.

LEVEQUE Antoine, « Une double absence dans les quartiers populaires ? », *Politix*, 2023, vol. 143, n° 3, p. 111-147.

LEVEQUE Antoine, « Patrick Le Galès (dir.) (2020) : Gouverner la métropole parisienne. État, conflits, institutions, réseaux », *Gouvernement et action publique*, 2022, vol. 11, n° 2, p. 162-167.

LEVEQUE Antoine, « Des métropoles incapables de redistribuer ? Le déploiement des transports en commun lyonnais confisqué par les élus », *Métropolitiques*, 2022.

LEVEQUE Antoine, *Desservir la banlieue : métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2021.

LEVEQUE Antoine, « Une redéfinition du rôle des agents municipaux au péril des médiations sociales et de l'autonomie politique : les services urbains de Vaulx-en-Velin et des problèmes de transport des années 1970 à aujourd'hui. », in *Intermédiations politiques. Les reconfigurations des modes d'exercice de la domination politique*.

LEVEQUE Antoine et PARNET Christophe, « Gouverner la métropole lyonnaise en bande organisée:Le mandat intercommunal contre le renouvellement de l'action publique (1977-2020) », *Genèses*, 2023, vol. 132, n° 3, p. 71-96.

LIMA Léa. *Les politiques d'insertion, leurs parcours et leurs biographies. Contribution à une sociologie des temps des transitions professionnelles*. Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 2017.

LIMA Léa et TUCHSZIRER Carole, « 3. Les politiques du marché du travail », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Recherches, 2022, p. 45-58.

LIPSKY Michael, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 272 p.

LOCHARD Yves et SIMONET Maud, « 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », in *Sociologie des groupes professionnels*, La Découverte, 2009, p. 274-284.

LOCHARD Yves et SIMONET-CUSSET Maud, « La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un « partenariat cognitif » avec les associations », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 51-70.

LOISON Marie, « Le sans-domicilisme. Réflexion sur les catégories de l'exclusion du logement », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 1, p. 29-50.

LOISON Marie et PERRIER Gwenaëlle, « Un « langage excluant » ? Solidité, sincérité et enjeux des arguments d'opposition à l'écriture inclusive », *Travail, genre et sociétés*, 2022, vol. 47, n° 1, p. 153-156.

LOISON Marie, SAMUEL Olivia et THERON François, « L'écriture inclusive et ses usages dans les revues de sciences humaines et sociales », *Revue des sciences sociales*, 2022, n° 68, p. 186-194.

LONCLE Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011, vol. 2, n° 2, p. 129-147.

LORRAIN Dominique, THOENIG Jean-Claude et URFALINO Philippe, « Does local politics matter ?. Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 115-123.

MANSBRIDGE Jane Jebb et SAINT-UPERY Marc, « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? : Un oui mesuré », *Raisons politiques*, 2013, vol. 50, n° 2, p. 53-77.

MARIETTE Audrey et PITTI Laure, « Soigner les « précaires » en territoires populaires. La fabrique locale d'une politique de santé publique », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, n° 4, p. 39-67.

MARTIN Pascal, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 189, n° 4, p. 34-41.

- MAUGER Gérard, « Les politiques d'insertion », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, n° 136-137, n° 1, p. 5-14.
- MEDA Dominique, « Que faire du RSA ? », *Revue Projet*, 2023, vol. 392, n° 1, p. 70-73.
- MELLADO Virginia et TRENTA Arnaud, « Le travail d'encadrement et d'accompagnement dans les ateliers et chantiers d'insertion soumis à la marchandisation », *Vie sociale*, 2024, vol. 45, n° 1, p. 37-49.
- MEMMI Dominique, « Chapitre III. Le retour de la troisième classe ? Comment déclasser sans larmes dans le service public », *Sciences humaines*, 2021, p. 396-411.
- MEMMI Dominique, « Le retour de la 3e classe ? », *La Vie des idées*, 2018.
- MOLINA Yvette, « Chapitre 3. La socialisation professionnelle des travailleurs sociaux en tension, entre segmentation et déssegmentation professionnelles », *Formation des adultes et professionnalisation*, 2022, p. 97-112.
- MONCHATRE Sylvie, « Chapitre 2. Travail salarié et transformations de l'emploi », in *Sociologie du travail salarié*, Paris, Armand Colin, Cursus, 2021, p. 47-89.
- MONNET Hélène, « Quand la métropole gouverne les associations : participations à l'action publique et encadrement démocratique. Le cas de la mise en œuvre du RSA par la métropole de Lyon », *Participations*, 2024, vol. 38, n° 1, p. 115-146.
- MONTRIEUX Gabriel, « Les réseaux lyonnais de sensibilisation écocitoyenne en position d'intermédiaire. Entre mobilisation militante et cadrage institutionnel. », in *Intermédiation politiques*, Peter Lang, 2024.
- MOUTARD-MARTIN Paul, « « Entrepreneuriat social » : une catégorie qui accompagne la « marchandisation » du secteur à lucrativité limitée ? », *Revue française des affaires sociales*, 2023, n° 4, p. 111-128.
- MOUTARD-MARTIN Paul, « Néolibéraux malgré eux ? Les théoriciens du « tiers secteur » et le néolibéralisme dans les années 1970. », in *Monde associatif et néolibéralisme*, Presses universitaires de France., 2023.
- MULLER Pierre, « Secteur », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol.5, p. 569-576.
- NEGRIER Emmanuel et TEILLET Philippe, « La montée en puissance des territoires : facteur de recomposition ou de décomposition des politiques culturelles ? », in *Un lien à recomposer*, Éditions de l'Attribut, 2012, p. 90-107.
- NEVEU Érik, « Institutionnalisation des mouvements sociaux », in *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2020, 5e éd., p. 314-321.
- NEVEU Érik, « Introduction », in *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, Repères, 2005, 4e éd., p. 3-4.

- NEZ Héloïse, « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche », *Espaces et sociétés*, 2012, vol. 151, n° 3, p. 139-154.
- NOBLET Pascal, *Quel travail pour les exclus ? Pour une politique de l'insertion durable.*, Dunod, 2005, 196 p.
- NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 89-112.
- NOUGUEZ Étienne et PILMIS Olivier, « Chapitre 8. Les organisations face aux "lois" du marché », in *La société des organisations*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2022, p. 141-153.
- OBRADOVIC Ivana et TAICLET Anne-France, « 14. Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », in Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? : Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2019, p. 283-297.
- ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux.*, Paris, La Découverte, Cahiers Libres, 2012, 180 p.
- O'FLYNN Janine, BLACKMAN Deborah et HALLIGAN John, *Crossing boundaries in public management and policy. The international experience.*, London, Routledge, 2013.
- OKBANI Nadia, « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, 2022, vol. 205, n° 1, p. 38-46.
- OKBANI Nadia, « Focus – L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité », *Informations sociales*, 2013, n° 178, n° 4, p. 82-85.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique.*, Academia, Anthropologie prospective, 2008, 365 p.
- OLLITRAULT Sylvie, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 105-130.
- OLLITRAULT Sylvie, « Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1996, vol. 9, n° 36, p. 141-162.
- PAILLET Anne, « Valeur sociale des patient·e·s et différenciations des pratiques des médecins: Redécouvrir les enquêtes de Glaser & Strauss, Sudnow et Roth », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2021, vol. 236-237, n° 1, p. 20-39.
- PALIER Bruno, « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, n° 4, n° 2, p. 162-168.
- PALIER Bruno, « Vers un État d'investissement social. Pistes pour une redéfinition de la protection sociale », *Informations sociales*, 2005, vol. 128, n° 8, p. 118-128.

PALIER Bruno et BONOLI Giuliano, « Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 3, p. 399-420.

PARNET Christophe, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, Thèse en science politique, Université Lyon 2, 2021.

PARNET Christophe, « Métropole de Lyon », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, vol.2e éd., p. 354-361.

PASQUIER Romain, « Politiques locales », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Références, 2019, vol.5e éd., p. 484-488.

PAUGAM Serge, *Le Lien social*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 2025.

PAUGAM Serge, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2002, 336 p.

PAUGAM Serge, *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum garanti.*, Paris, La Documentation française, Cahier travail et emploi, 1999, 294 p.

PAUGAM Serge, « Les sociologues et la pauvreté », *Géographes associés*, 1994, vol. 14, n° 1, p. 17-24.

PAUGAM Serge et PLESSZ Marie, « Des classes sociales aux inégalités », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, 2019, n° 57-2, p. 19-49.

PAYRE Renaud, « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : la vie communale et départementale (1923-1940) », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 201-218.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 133-154.

PELCHAT Yolande, GAGNON Éric et THOMASSIN Annick, « Sanitarisation et construction de l'exclusion sociale », *Lien social et Politiques*, 2006, n° 55, p. 55-66.

PELTIER Axelle, « L'insertion par le travail entre reconnaissance et déqualification. L'expérience des usager·es de l'Insertion par l'Activité Économique », *Cahiers du Genre*, 2024, vol. 76, n° 1, p. 121-148.

PERRIER Gwenaëlle, « Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction », *Connaissance de l'emploi*, 2011.

PETRELLA Francesca et RICHEZ-BATTESTI Nadine, « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Informations sociales*, 2012, n° 172, p. 81-90.

PETTE Mathilde, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, 2014, vol. 5, n° 4, p. 405-421.

PETTE Mathilde et ELOIRE Fabien, « Pôles d'organisation et engagement dans l'espace de la cause des étrangers. L'apport de l'analyse des réseaux sociaux », *Sociétés contemporaines*, 2016, vol. 101, n° 1, p. 5-35.

PHILIPPE Sandra, « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n° 2, p. 315-334.

PILLON Jean-Marie, « Emploi », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, vol.2, p. 208-213.

PILLON Jean-Marie, « Stéréotypes idéaux. L'instrumentalisation des "freins périphériques" à Pôle emploi », 2018, p. 165-195.

PILLON Jean-Marie, « Le pointage et le placement ? Quand Pôle emploi échoue à régler ses contradictions au moyen de logiciels », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 2, p. 81-103.

PILLON Jean-Marie, REMILLON Delphine et TUCHSZIRER Carole, « Les territoires pluriels des intermédiaires du marché du travail », *La Revue de l'Ires*, 2019, vol. 98, n° 2, p. 29-57.

PILLON Jean-Marie et SIGALO SANTOS Luc, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Lutte de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *Genèses*, 2021, vol. 125, n° 4, p. 29-52.

PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, « III. Paris, ville capitale », *Repères*, 2014, vol. 3, p. 39-52.

PINSON Gilles, « Néolibéralisme/Néolibéralisation », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, vol.2, p. 385-390.

PINSON Gilles, « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2005, p. 199-233.

PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.

POLLARD Julie et PRAT Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 37-56.

PRETECEILLE Edmond, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2006, vol. 62, n° 2, p. 69-93.

PROUTEAU Lionel, SIBILLE Hugues, AMBLARD Colas, BRUNEAU Chantal juriste et BRUTEL Chantal (dir.), TCHERNONOG Viviane, *Le paysage associatif français : mesures et évolutions*, 3e édition., Dalloz, Juris Associations. Hors-série, 2019.

PROUTEAU Lionel et TCHERNONOG Viviane, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, 2017, n° 163, n° 3, p. 531-542.

PROUTEAU Lionel, TCHERNONOG Viviane, NIRELLO Laura et TABARIES Muriel, *Le paysage associatif français : mesures et évolutions économie, sociologie*, 4e éd., Paris-La Défense, Lefebvre Dalloz, Collection Hors-série Juris, 2023.

RENARD Didier, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1995, vol. 18, n° 1, p. 30-46.

REVILLARD Anne, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, n° 3, p. 469-491.

RIBEMONT Thomas, BOSSY Thibault, EVRARD Aurélien, GOURGUES Guillaume et HOFFLER Catherine, « Chapitre 13. Les politiques locales », in *Introduction à la sociologie de l'action publique*, 2018, p. 223-245.

ROBELET Magali, SERRE Marina et BOURGUEIL Yann, « La coordination dans les réseaux de santé : entre logiques gestionnaires et dynamiques professionnelles », *Revue française des affaires sociales*, 2005, n° 1, p. 231-260.

ROBERT Cécile et BARTHE Yannick, « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 3-6.

ROBERT Cécile et DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la Société*, 2007, n° 71, p. 3-24.

ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Paris, Editions du Seuil, 1995, 223 p.

SALLE Muriel, « L'intersectionnalité, un concept clé pour comprendre les inégalités vécues par « les femmes des quartiers » », *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, 2018, vol. 68, n° 2, p. 9-11.

SANTOS Boaventura de Sousa, « Épistémologies du Sud », *Études rurales*, Magali WATTEAUX (trad.), 2011, n° 187, p. 21-50.

SAWICKI Frederic, « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in *La Politisation*, 2003, p. 123-146.

SCHLEGEL Vianney, « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & travaux*, 2017, vol. 30, n° 1, p. 185-207.

SEGAS Sébastien, « L'économie sociale et solidaire entre *politics* et *policy* : la politisation de l'ESS et ses effets dans le champ de l'action publique à Nantes et à Rennes », *Politiques & management public*, 2024, vol. 41, n° 3, p. 361-378.

SEMENOWICZ Philippe, « Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique : à la recherche du meilleur compromis », *Formation emploi*, 2018, vol. 141, n° 1, p. 175-192.

SERRE Delphine, « Les assistantes sociales face à leur mandat de surveillance des familles : Des professionnelles divisées », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 149-162.

SIBLOT Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

SIBLOT Yasmine, « Adapter les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 70-87.

SIBLOT Yasmine, CARTIER Marie, COUTANT Isabelle, MASCLET Olivier et RENAHY Nicolas, « Chapitre 6. Les classes populaires face à l'État », in *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2015, p. 221-255.

SIMIONI Melchior et STEINER Philippe, « Introduction », in *Comment ça matche*, Presses de Sciences Po, 2022, p. 9-20.

SIMIONI Melchior et STEINER Philippe, « Conclusion. Appariement, quantification et gouvernement des conduites », in *Comment ça matche*, Presses de Sciences Po, 2022, p. 359-394.

SIMMEL Georg, *Les pauvres (5e édition)*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2018.

SIMONET Maud, *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?*, Textuel., Paris, Petite encyclopédie critique, 2018, 152 p.

SIMONET Maud, « Le workfare ou la mise au travail gratuit des allocataires de l'aide sociale », *Regards croisés sur l'économie*, vol.2, n°27, 2021, p.184-193.

SOULET Marc-Henry, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005, vol. 10, n° 2, p. 49-59.

SPIRE Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, n° 4, p. 4-21.

SPIRE Alexis, « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n° 169, n° 4, p. 4-21.

SPITZ Pierre-Éric, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, 2004, vol. 110, n° 3, p. 115-128.

TAICLET Anne-France, « II. La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2011, vol. 31, n° 1, p. 701-713.

TALPIN Julien et BONNEVALLE Pierre, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n° 2, p. 37-64.

TISSOT Sylvie, *Gayfriendly. Acceptation et contrôle de l'homosexualité à Paris et à New York*, Paris, Raisons d'agir éditions, 2018, 328 p.

TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, Liber, 2007, 300 p.

TISSOT Sylvie et POUPEAU Franck, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, no 159, n° 4, p. 4-9.

TOPALOV Christian, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel., Paris, 1994, 626 p.

TROMBERT Christophe, « Le social auto-disciplinaire de marché, nouveau référentiel de l'insertion ? », in *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2011, p. 47-60.

VATAN Sylvain, « Faut-il rompre avec les quasi-marchés pour penser la marchandisation ? Réflexion autour du cas de l'aide à domicile », *Économie et Institutions*, 2016, n° 24.

VIGUIER Frédéric, « Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France », *L'Année sociologique*, 2013, vol. 63, n° 1, p. 51-75.

VIGUIER Frédéric, « Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, vol. 6, n° 1, p. 12-34.

VIGUIER Frédéric, « Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, vol. 6, n° 1, p. 12-34.

VIVES Claire, SIGALO SANTOS Luc, PILLON Jean-Marie, CLOUET Hadrien et DUBOIS Vincent, *Chômeurs, vos papiers ! contrôler les chômeurs pour réduire le chômage ?*, Paris, Raisons d'agir éditions, 2023.

WARIN Philippe, « Chapitre 11 / Les politiques publiques face à la non-demande sociale », in *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2010.

WEAVER R. Kent, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, n° 4, p. 371-398.

WEBER Max, *Economie et société*, 1922.

WELLER Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 1998, vol. 40, n° 3, p. 365-392.

ZANKPE-YOVO Corentine, CHAUVEL Séverine et PILLON Jean-Marie, « Entretien avec Corentine Zankpe-Yovo », *Sociologies pratiques*, 2020, vol. 40, n° 1, p. 11-17.

ZOYEM Jean-Paul, « Contrats d'insertion et sortie du RMI », *Economie et Statistique*, 2001, vol. 346, n° 1, p. 75-102.

Liste des sigles et abréviations

ACI : Atelier et chantier d'insertion

AI : Association intermédiaire

CASVP : Centre d'action sociale de la Ville de Paris

CCAS : Centre communal d'action sociale

CEI : Coordonnateur·rice emploi insertion

CER : Contrat d'engagements réciproques

CLEE ou CLE : Chargé·e de liaison entreprises emploi ou Chargé·e de liaison entreprises

DAE : Direction de l'attractivité et de l'emploi

Dases : Direction de l'action sociale, enfance, santé

DIE : Direction de l'insertion et de l'emploi

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail, et des solidarités

DSOL : Direction des solidarités

EI : Entreprise d'insertion

EPEC : Ensemble Paris emploi compétences

EPI : Etablissement parisien pour l'insertion

ESAT : Etablissement et service d'accompagnement par le travail

ETTI : Entreprise temporaire de travail d'insertion

FAS : Fédération des acteurs de solidarités

FSE : Fonds social européen

GEIQ : Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

GIP : Groupement d'intérêt public

IO et ITT et IM : Instance d'orientation, Instance technique territoriale et Instance de médiation

IAE : Insertion par l'activité économique

IER et IED : Itinéraire emploi renforcé et Itinéraire emploi diversifié

MDM : Maison de la Métropole

MDMS : Maison de la Métropole et des solidarités

MMIE : Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi

PEDC : Pôle emploi droit commun

PMI : Protection maternelle et infantile

PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi

PSA : Permanences sociales d'accueil

RSA : Revenu de solidarité active

RSE : Responsabilité sociale des entreprises

SIAE : Structures d'insertion par l'activité économique

SPAR : Schéma de promotion des achats responsables

SPASER : Schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables

SSP : Services sociaux de proximité

TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée

Table des encadrés, figures, tableaux

Table des encadrés

Encadré n°1 – L’orientation des allocataires du RSA, un processus bien (algo)rythmé	111
Encadré n°2 – Les métiers de CI(S)P et d’assistant·e social·e, complémentarité ou concurrence ?.....	125
Encadré n°3 – Pierrette Augier, de l’associatif à la mairie	216
Encadré n°4 – L’expérimentation du RSA conditionné à Givors-Grigny, révélatrice des difficultés de concertation des acteurs locaux	245
Encadré n°5 – Quel rôle des communes dans l’emploi ?	284
Encadré n°6 – Mahès, un acteur de l’ESS aux reins solides	310
Encadré n°7 – Émeline Baume de Brosses, l’ESS ou rien.....	369
Encadré n°8 – Emmaüs Défi, l’exception en termes d’accompagnement qui confirme la règle ?	419

Table des figures

Figure n°1 – Schéma des acteurs de la prise en charge du RSA. Source : réalisation personnelle.	32
Figure n°2 – Nombre d’allocataires et taux de couverture de la population par la Caf de Paris, 2022. Source : Caf de Paris.	40
Figure n°3 – Nombre d’allocataires et taux de couverture de la population par la Caf du Rhône, 2022. Source : Caf du Rhône.	41
Figure n°4 – Temporalités de recueil des différents matériaux de la thèse entre l’automne 2019 et juin 2023. Source : réalisation personnelle.	54
Figure n°5 – Bilan de l’action sanitaire et sociale de la Ville de Paris – 1989. Source : Archives municipales de la Ville de Paris.....	69

Figure n°6 – Bilan de l’action sanitaire et sociale de la Ville de Paris – 1989. Source : Archives municipales de la Ville de Paris.....	70
Figure n°7 – Bilan du RMI du Département du Rhône – 1995. Source : Archives privées de Rhône Insertion.	73
Figure n°8 – Rapport du Conseil général sur les exclusions – 1996. Source : Archives privées de Rhône Insertion.	74
Figure n°9 – CER de la Ville de Paris. Source : Ville de Paris.....	133
Figure n°10 – Schéma du parcours RSA selon les associations, 8 avril 2022. Source : Rhône Insertion.....	229
Figure n°11 – Chronologie récapitulative des mobilisations de Rhône Insertion. Source : réalisation personnelle.....	234
Figure n°12 – Engagements du groupe Casino dans le cadre de son pacte avec la Ville de Paris. Source : DAE, Ville de Paris.....	267
Figure n°13 – Carte des CTM de la Métropole de Lyon. Source : Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026 de la Métropole de Lyon.	287
Figure n°14 – Extrait de la fiche de liaison entre les travailleur·euses sociaux·ales de Paris et Pôle emploi. Source : SSP, Ville de Paris.	342
Figure n°15 – Typologie des SIAE. Source : Coorace, 2021.....	358
Figure n°16 – Évolution du nombre d'heures d'insertion par maître d'ouvrage. Source : Observatoire des clauses sociales sur le territoire de la Métropole de Lyon, 2023.	387
Figure n°17– Schéma du fonctionnement des clauses d'insertion et des acteurs mobilisés. Source : site internet d'une AI d'Ile-de-France.....	388
Figure n°18 – Schéma des activités d'un GES grand lyonnais. Source : réalisation personnelle, données du rapport d'activité 2023 de la structure.	396
Figure n°19 – Carte des arrondissements parisiens concernés par le PLIE. Source : site internet de l’EPEC, 2024.....	475
Figure n°20 – Schéma simplifié de l'évolution de l'orientation des allocataires du RSA dans la Métropole de Lyon. Source : réalisation personnelle.....	533
Figure n°21 – Schéma simplifié de l'orientation des allocataires du RSA par la Ville de Paris. Source : réalisation personnelle.....	534

Tableaux

Tableau n°1 – Présentation des quatre principales associations étudiées dans le chapitre 163

Tableau n°2 – Caractéristiques de huit associations parisiennes attributaires du marché public RSA en 2021 191

Tableau n°3 – Caractéristiques de huit associations grande lyonnaises subventionnées au titre du RSA en 2021. 192

Grilles d'entretien

- **Entretien avec les agent·es des EPI à Paris**

Entretien EPI

Présentation EPI :

- Nombre agents, typologie agents (CPTIE ?)
- Services
- Division des missions/tâches entre agents
- Recrutements en cours (en ce moment difficultés de recrutement dans le TS)
- Contexte de la crise sanitaire, impact ?

Présentation de vos missions :

- Journée type
- Relation avec la Dases (réunion, groupes de travail, appels, mails)
- Partenariats
- Télé-travail

Le territoire :

- Caractéristiques
- Nombre d'allocataires et/ou flux
- Typologie des publics accompagnés ici ; répartition dans les parcours
- Partenariats sur le territoire
- Accompagnement globale sur le territoire
- PLIE sur le territoire

Modalités d'accompagnement des allocataires RSA :

- Par les CIP
- Typologie des parcours
- Parcours type ?
- Nombre de rendez-vous obligatoires
- Contractualisation et rédaction des CER
- Sanctions

Indicateurs :

- Managériaux
- Pour les référents : nombre de rdv, taux de contractualisation, taux de sortie, taux d'inscription à Pôle emploi
- Nécessité de rendre compte
- Perception des indicateurs par les TS ? Par les CIP ?

Partenariats de l'EPI (si pas évoqué) :

- Associations du marché public, ou associations hors marché
- Pôle emploi
- CASVP

- EPEC
- Recours/utilisation concrets de ces partenariats
- Avis sur ces partenariats

Principaux points forts de votre métier aujourd'hui ; principales limites de votre métier aujourd'hui.

Qu'est-ce que c'est pour vous l'insertion ?

Parcours professionnel : diplôme, anciens postes, motivations, perspectives

- **Entretien avec des associations dans la Métropole de Lyon**

Entretiens structures accompagnement allocataire RSA

La structure :

- Histoire
- Valeurs
- Statuts
- Financements
- PLIE/IER
- Stabilité des financements
- Services, nombre de permanents/salariés total
- Nombre de places d'accompagnements ; nombre de personnes accompagnées
- Bénévoles

Vos missions / votre service :

- Fonctionnement
- Nombre de permanents/salariés
- Difficultés de recrutements ?
- Contexte de la crise sanitaire : modalités d'accompagnement différentes ?

Parcours des allocataires :

- D'où viennent les allocataires ?
- Lien avec les services sociaux départementaux qui envoient
- Possibilités de changer si accompagnement par la structure inadéquat ?
- Durée du parcours
- Obligation de sortie imposées par le département ?
- Parcours type

Typologie des publics :

- Allocataire type
- Origine territoriale des allocataires (quartiers ou échelle d'action du département)
- Age, genre, niveau de qualification
- Principales difficultés rencontrées par les publics

Si SIAE dans même structure/groupe : envoi/échange de publics RSA vers SIAE ?

Partenariats :

- Liens avec MMIE
- Liens avec DIE
- Liens avec Pôle emploi
- Liens avec d'autres associations/structures
- Modalités d'information des actions

Principaux points forts de votre métier aujourd'hui ; principales limites de votre métier aujourd'hui.

Avis sur la coordination : ce qui fonctionne, ce qui fonctionne moins

Pour vous l'insertion c'est quoi ?

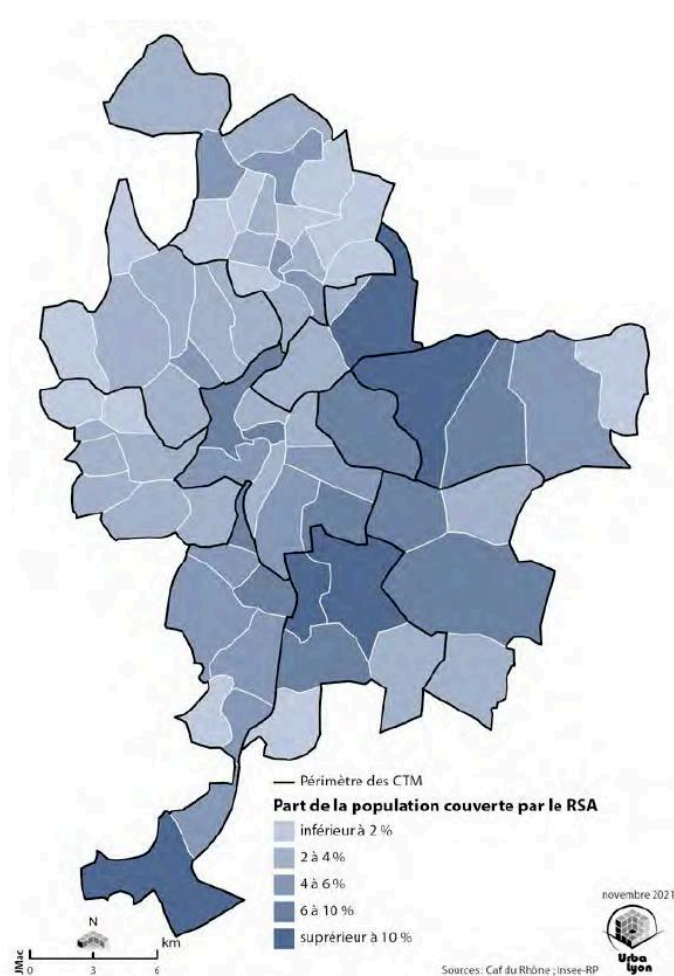
Parcours professionnel : diplôme, anciens postes, motivations, perspectives

Annexes

Annexe n°1 – Carte des CLI de la Métropole de Lyon.



Annexe n°2 – Part de la population couverte par le RSA fin 2020. Source : PMIE 2022-2026 de la Métropole de Lyon.

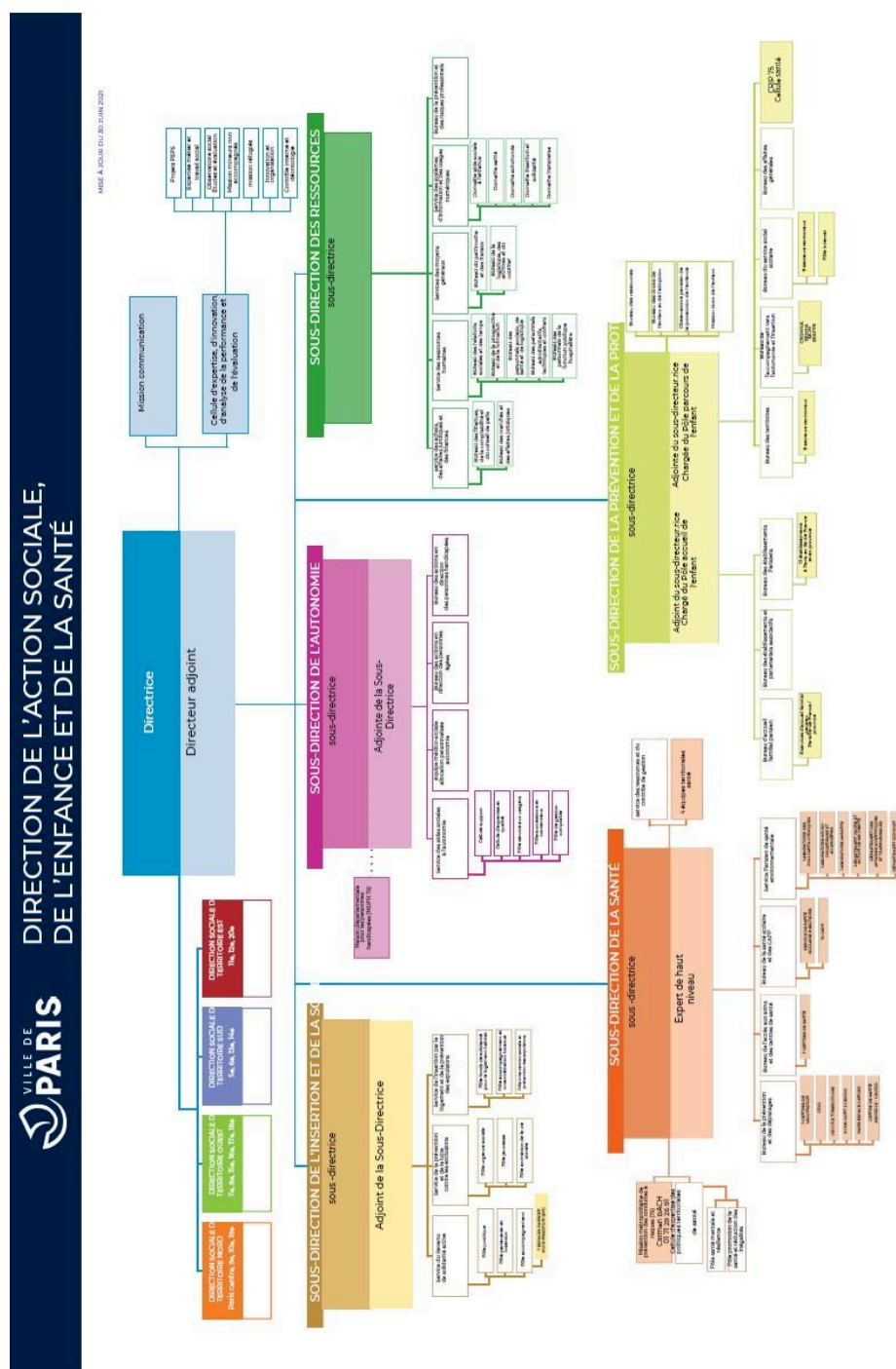


**PART DE LA POPULATION
COUVERTE PAR LE RSA
FIN 2020**

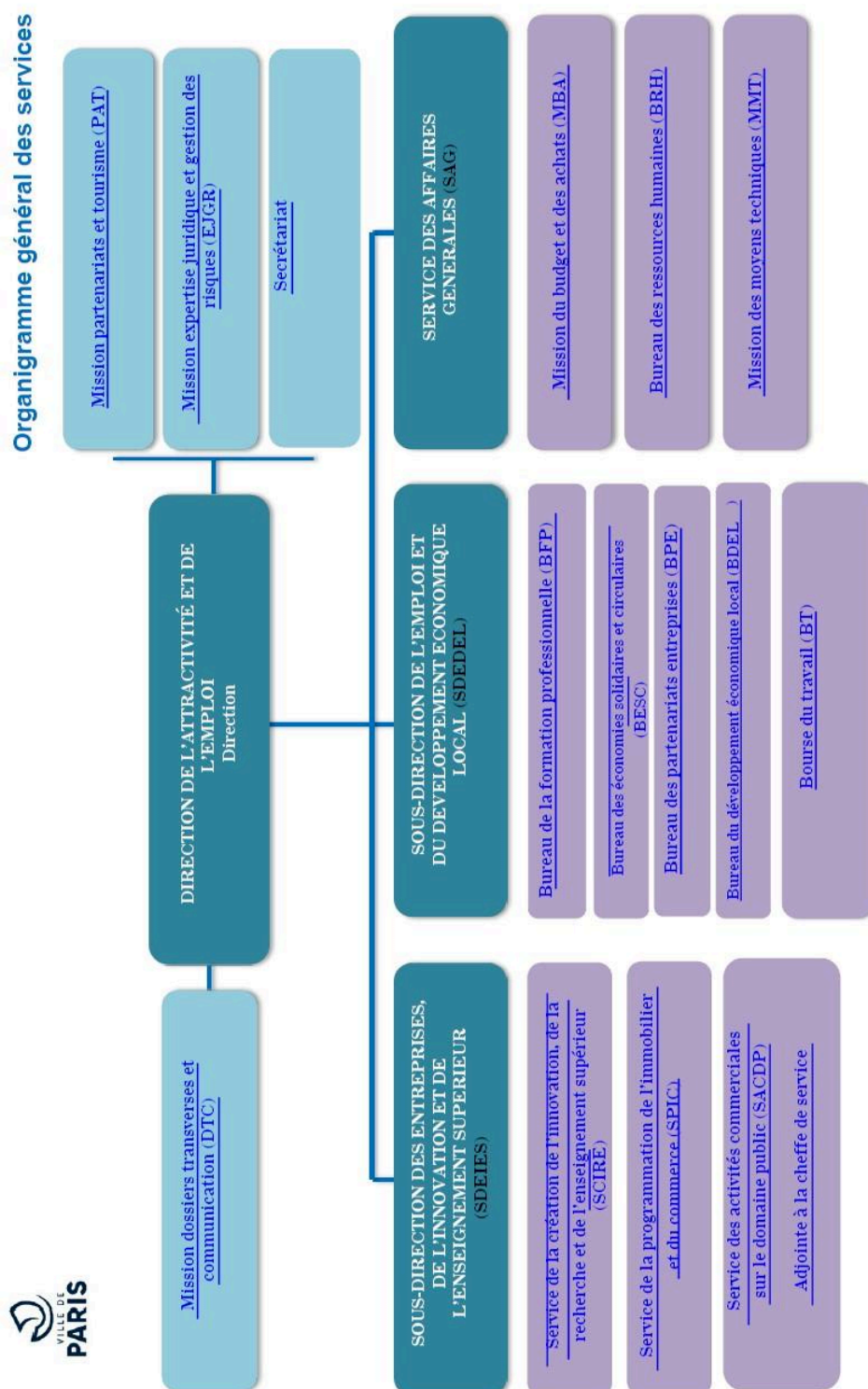
7 %
part Métropole de Lyon

	Part po- pulation couverte RSA fin 2020	Foyers alloca- taires RSA	Evo- lution en 5 ans
Lônes et coteaux du Rhône	6%	3 175	+8%
Lyon	5%	15 816	+6%
Ouest Nord	3%	832	+37%
Plateau Nord	6%	2 256	+9%
Porte des Alpes	6%	3 240	+10%
Portes du Sud	12%	5 548	+10%
Rhône Amont	9%	4 719	+15%
Val de Saône	3%	798	+23%
Val d'Yzeron	3%	1 200	+27%
Villeurbanne	9%	6 617	+10%
Métropole de Lyon	7%	44 201	+10%

Annexe n°3 – Organigramme (anonymisé) de la Dases, Ville de Paris.



Annexe n°4 – Organigramme (anonymisé) de la DAE, 2021, Ville de Paris.



Annexe n°5 – Extrait du cahier des charges du marché public 2019 de la Ville de Paris consacré à l'accompagnement des allocataires du RSA.

ARTICLE 3 - CARACTERISTIQUES TECHNIQUES DE LA PRESTATION

3.1. OBJECTIFS

Les titulaires interviennent dans le cadre de la prise en charge globale d'allocataires du RSA. Ils assurent un accompagnement vers et dans l'emploi de ces allocataires.

Ils mettent en œuvre un accompagnement social et professionnel individualisé, adapté au parcours de chaque allocataire, en prenant toutes les mesures requises par chaque situation, notamment sur le plan social, et ce dans le respect des cadres et procédures de travail propres au travail social définis par la collectivité parisienne, en utilisant le cas échéant les outils et/ou les documents fournis par la Ville de Paris.

Un objectif de 45 % de sorties positives est fixé. Est considérée comme sortie positive du RSA : une entrée en CDI, ou en CDD de plus de six mois, ou en formation qualifiante ou certifiante, ou en emploi aidé, ou bien une entrée en structure IAE, ou enfin une création d'activité. Le taux de sorties positives se calcule en rapportant le nombre de sorties positives au nombre total de sorties effectuées par les prestataires, hors déménagement et décès. Les sorties positives donnent lieu à des primes selon modalités figurant au CCAP, article 3.3.2.

Les objectifs de l'accompagnement social et professionnel des allocataires du RSA comprennent aussi l'orientation et l'accès de ces publics à tous autres dispositifs plus adaptés que le RSA, tels que l'Allocation Adultes Handicapés (AAH).

3.2. PUBLIC VISE

La prestation faisant l'objet du présent marché concerne :

- **Lot 1 : Accompagnement vers l'emploi durable d'allocataires éloignés du monde du travail**

Publics objet de ce lot : les allocataires isolés éloignés du monde du travail et non suivis par Pôle Emploi, et dans la limite de 25 % du nombre de dossiers attribués à chaque titulaire pour ce lot, les familles monoparentales ou les membres de couples avec enfant(s) ainsi que des couples sans enfants, éloignés de l'emploi et non suivis par Pôle Emploi.

- **Lot 2 : Accompagnement socio-professionnel d'allocataires rencontrant des troubles psychologiques et/ou des problèmes d'addiction**

Public objet de ce lot : les allocataires isolés rencontrant des problématiques psychologiques et/ou d'addiction, éloignés de l'emploi et non suivis par Pôle Emploi.

Sont également concernés, dans la limite de 10 % maximum du nombre de dossiers attribués à chaque titulaire pour ce lot, les familles monoparentales ou les membres de couples avec enfant(s), ainsi que des couples sans enfants, rencontrant des difficultés d'ordre psychologique et/ou addictif.

- **Lot 3 : Accompagnement socio-professionnel d'allocataires sans domicile stable et/ou désocialisés.**

Public objet de ce lot : Les allocataires isolés sans domicile stable, c'est-à-dire qui bénéficient d'une domiciliation administrative et sont sans résidence fixe à Paris depuis plus de trois mois et/ou désocialisés éloignés de l'emploi et non suivis par Pôle Emploi.

Sont également concernés par ce lot, dans la limite de 5 % maximum du nombre de dossiers attribués à chaque titulaire pour ce lot, les familles monoparentales ou les membres de couples avec enfant(s) ainsi que des couples sans enfants, sans domicile stable et/ou désocialisés.

3.3. TERRITOIRE D'INTERVENTION DU TITULAIRE

Les titulaires devront prendre en charge des allocataires domiciliés sur l'ensemble du territoire parisien.

ARTICLE 4 - MODALITES D'EXECUTION

4.1. DELAIS ET LIEUX D'EXECUTION

Le marché débutera le 1^{er} janvier 2020 ou à sa date de notification si celle-ci intervient postérieurement au 1^{er} janvier 2020. Le titulaire devra être en mesure de mettre en œuvre immédiatement les moyens nécessaires à leur exécution.

Chaque titulaire devra respecter les différentes étapes propres au parcours d'accompagnement de chaque allocataire pris en charge, et notamment les délais de convocation après orientation des dossiers et en cours de suivi, les délais de mise en carence, ainsi que les dates de suspension qui lui auront été communiquées par les secrétariats des équipes pluridisciplinaires (art. 4.4 à 4.5. du présent CCTP).

Il devra également se conformer aux délais de remise du bilan annuel d'activité tels que prévus à l'article 5.2 du présent CCTP.

Les prestations devront impérativement être effectuées dans des locaux situés à Paris intra-muros.

4.2. CONTENU DE LA PRESTATION

Chaque titulaire exécutera la prestation dans le respect des prescriptions figurant au présent CCTP, et conformément à son offre technique, en ajustant les moyens humains et matériels au nombre de dossiers correspondant à son marché.

La prestation consiste en une prise en charge globale d'allocataires du RSA, qui comprend deux composantes : un volet de prise en charge sociale et professionnelle et un volet administratif.

Une tarification par semaine et par allocataire s'applique, et se déclenche à la date de la première convocation adressée à l'allocataire du RSA (cf article 4.5 du présent CCTP).

4.2.1. L'accompagnement en vue de l'insertion socio-professionnelle

L'accompagnement par des prestataires dans le cadre de marchés publics vise en premier lieu à permettre l'insertion durable des personnes sur le marché du travail. Il doit reposer sur l'élaboration et la validation d'un projet professionnel dès le début de l'accompagnement.

L'accompagnement socio-professionnel consiste en l'enchaînement dynamique d'étapes, permettant la levée de l'ensemble des freins sociaux et professionnels à l'emploi. Il doit impérativement avoir un effet de levier en valorisant le capital humain et professionnel des allocataires participants. Il constituera le support de l'engagement permanent de la personne, notamment en contribuant à résoudre les difficultés pouvant surgir et empêcher ou freiner la mise en œuvre de la dynamique du parcours.

Afin d'améliorer l'accompagnement proposé, les prestataires devront s'inscrire dans une démarche qualité qu'ils s'attacheront en permanence à mettre en œuvre, en lien avec :

- Les orientations définies par le Plan parisien de l'insertion par l'emploi
- Le pilotage du dispositif global du RSA à Paris
- Les éléments transmis par la Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) dans le cadre du contrôle et de l'évaluation des prestations réalisées
- Le pilotage global des marchés d'accompagnement
- Leur projet de service.

4.2.1.1. Contenu global de l'accompagnement socio-professionnel

Il s'agit d'une prestation individuelle assurée par un référent unique désigné par le titulaire au moment de l'attribution du dossier, au cours de laquelle il sera procédé à :

- La réception de l'allocataire suite à convocations écrites préalables ;
- L'évaluation de la situation de l'allocataire et de sa famille dans les domaines sanitaire, social, économique et professionnel ;
- L'élaboration du contrat d'engagements réciproques qui marquera les étapes du suivi socio-professionnel de l'allocataire du RSA ;
- La recherche et la mise en œuvre de solutions concrètes de nature à répondre aux difficultés rencontrées par l'allocataire et sa famille, notamment dans les domaines touchant au logement, à la santé, à la formation, à la prévention socio-éducative, à la recherche d'un emploi ;
- Pour les couples, chaque membre du couple accompagné par le même titulaire devra signer un contrat d'engagement réciproque, conformément aux dispositions de l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, en ce qui concerne l'accompagnement déployé, les entretiens pourront être effectués conjointement aussi bien que séparément.
- Une adaptation du rythme du suivi socio-professionnel au parcours de chaque allocataire et une prise en compte des échéances des actions proposées. Il se traduira a minima et obligatoirement par un entretien physique tous les deux mois en moyenne sur une année civile, soit au moins 6 entretiens au total sur une année civile ; à défaut, le titulaire devra être en mesure de prouver qu'il a entrepris toutes les diligences nécessaires pour convoquer régulièrement l'allocataire. Pour les couples, les 6 entretiens concernent le nombre minimal d'entretiens devant être effectué pour les 2 membres du foyer pris dans sa globalité. Les entretiens peuvent être réalisés avec chaque membre du couple séparément ou les deux membres ensemble. Le nombre d'entretien de chaque type n'est pas proratisé, de façon à ce que le suivi s'ajuste à la multiplicité des situations rencontrées.
- Au suivi des allocataires reprenant une activité salariée, après leur reprise d'activité dans les conditions décrites aux articles 4.2.2.2 et 4.5 du présent CCTP.

Afin de dynamiser l'accompagnement proposé, le suivi individuel effectué devra être complété par la mise en place d'actions collectives et d'orientations vers les actions de remobilisation ou d'aide à l'emploi du PPIE.

Le prestataire devra développer un réseau partenarial (institutions, associations, etc.) afin que les allocataires suivis puissent avoir accès aux actions proposées par ces partenaires et bénéficient d'une palette renforcée d'actions visant à favoriser leur insertion socio-professionnelle. Ce réseau devra s'inscrire, notamment, dans le cadre du Plan Parisien de l'Insertion par l'Emploi (document unique regroupant le programme départemental d'insertion et le pacte territorial d'insertion prévus par la loi du 1^{er} décembre 2018).

Dans une logique d'ingénierie de parcours, le prestataire devra favoriser la sécurisation des parcours des allocataires et la mise en cohérence des différentes actions mises en œuvre. Il devra, dans cette perspective, mobiliser tous les leviers et partenariats présents sur le territoire parisien, pour répondre à des besoins ciblés et identifiés des allocataires et permettre une insertion professionnelle durable.

4.2.1.2. Contenu de l'accompagnement par lot

Il est attendu des prestataires qu'ils inscrivent leur accompagnement dans une logique de parcours finalisé, tout en assurant un accompagnement différencié, adapté aux caractéristiques et aux difficultés des publics accueillis.

Phasage des parcours en lot 1 : Accompagnement vers l'emploi durable d'allocataires du RSA éloignés du monde du travail

Les titulaires du présent marché doivent proposer un parcours d'accompagnement inscrit dans une temporalité maximale de deux ans. Si le contenu du parcours peut varier selon la situation des allocataires suivis, il doit permettre de traiter les problématiques de ceux-ci, que celles-ci soient sociales ou d'ordre professionnel.

Des phases de diagnostic socio-professionnel, d'établissement d'un plan d'action, de levée des freins périphériques, de construction d'un projet professionnel et de mise en œuvre de celui-ci doivent apparaître dans les parcours mis en place par les titulaires du présent marché.

Dans une logique de sécurisation des parcours professionnels, les sorties du dispositif RSA telles que définies à l'article 4.5 du présent CCTP devront être accompagnées par les prestataires pendant trois mois à l'occasion d'une sortie du dispositif des droits et devoirs.

L'accompagnement spécifique des familles avec enfants

Outre des couples, les titulaires doivent assurer un accompagnement des familles avec enfant(s). Cet accompagnement devra impérativement prendre en compte le cumul de freins spécifiques rencontrés par les familles dans leur insertion socio-professionnelle. Il reposera sur une analyse de l'ensemble des problématiques de la famille et de son environnement, permettant une approche globale ainsi qu'un travail auprès du ou des parents, par exemple et sans exhaustivité sur leur positionnement respectif au sein de la cellule familiale ou dans leur rôle de parent, dans le but de lever les freins spécifiques repérés et de mettre en place les actions adéquates (orientation vers un mode de garde, médiation familiale, etc.).

Cet accompagnement consistera en la mise en place de méthodes d'accompagnement dédiées au public des familles avec enfant(s). Dans le cas du lot 1, il se traduira par la tenue, dans les locaux du titulaire ou chez un partenaire institutionnel vers lequel aura été orienté l'allocataire, d'actions spécifiques en faveur des familles, telles que des actions d'aide à la parentalité, de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les titulaires devront accomplir ces actions telles que mentionnées dans leur offre technique.

Phasage des parcours en lot 2 : Accompagnement socio-professionnel d'allocataires rencontrant des troubles psychologiques et/ou des problèmes d'addiction

L'accompagnement des publics concernés par le lot 2 ne constitue pas un accompagnement thérapeutique ou clinique par des professionnels de santé ou des psychologues, mais a vocation à lever les freins liés à l'isolement ou aux problématiques de santé de ces allocataires, et à créer les conditions d'un parcours d'insertion réussi pour les personnes accompagnées, leur permettant, à terme, d'accéder à un emploi et de s'insérer sur le marché du travail, ou d'intégrer un dispositif plus adapté à leur situation.

Il doit permettre d'encourager les allocataires à aller vers le soin, afin de lever certains des freins sociaux à l'insertion socio-professionnelle, mais également de mobiliser chez les allocataires des évolutions d'abord psychiques puis concrètes pour qu'ils puissent progresser dans leur parcours d'insertion. L'accompagnement déployé dans le cadre du lot 2, dans le cas d'allocataires dans le déni de leurs difficultés psychologiques, sera de nature à déclencher une prise de conscience de ces difficultés afin de pouvoir les traiter.

La diversité des publics accueillis dans le cadre de ce lot empêche la définition d'un « parcours type » pour l'ensemble des situations. Néanmoins, l'accompagnement doit être jalonné par plusieurs étapes : des phases de diagnostic socio-professionnel, d'établissement d'un plan d'action, de levée des freins périphériques, de construction d'un projet professionnel et de sa concrétisation doivent être mis en œuvre dans les parcours proposés par les prestataires du présent marché.

Les titulaires devront assurer une prise en charge différenciée des allocataires atteints de troubles psychologiques et de ceux rencontrant des problématiques d'addiction.

L'accompagnement des personnes souffrant de troubles addictifs

La méthodologie d'accompagnement vers l'insertion socio-professionnelle des personnes atteintes de troubles addictifs devra prendre en compte la nécessité de lever les difficultés de dialogue avec l'allocataire et de viser à :

- Dédramatiser sans renvoyer systématiquement ou immédiatement vers le champ spécialisé des addictions
- Ne pas figer la personne dans sa consommation/conduite addictive ou dans le fait qu'elle est avant tout définie par celle-ci ;
- Appréhender les éventuelles reprises de consommation/conduites addictives comme des étapes dans le parcours de soin ;
- Éviter d'en faire une question centrale au risque de passer à côté d'autres difficultés, alors que l'accompagnement s'intéresse à la globalité des parcours ;
- Distinguer une consommation ponctuelle du retour à un usage nocif ou de dépendance (la « rechute »)
- Orienter vers le soin si la personne est en difficulté dans ses consommations ou dans le souci de prévenir ces difficultés.

Le contenu des parcours du lot 3 : Accompagnement socio-professionnel d'allocataires sans domicile stable et/ou désocialisés.

Dans le cadre de l'accompagnement de publics privés d'un domicile stable, la levée des freins sociaux est une nécessité pour envisager sereinement un parcours d'insertion, et la dimension professionnelle doit être travaillée tout au long de l'accompagnement.

L'accompagnement devra permettre une stabilisation de la situation sociale et professionnelle, notamment eu égard à l'hébergement et/ou au logement, en prenant en compte les spécificités propres à ces allocataires et à leur situation de rue, ainsi que leurs parcours de vie pouvant être marqués par de nombreuses ruptures. Une attention particulière sera portée au cumul des problématiques liées à la santé, spécialement les problèmes psychiques et/ou addictifs, que les titulaires devront pouvoir accompagner, en s'appuyant sur l'expertise de partenaires sanitaires et médico-sociaux compétents dans la prise en charge de

ce type de problématiques chez le public sans domicile stable, ainsi que sur le psychologue présent au sein de l'équipe.

Les différentes phases évoquées ci-dessus devront être incluses dans le parcours d'accompagnement : diagnostic socio-professionnel, établissement d'un plan d'action, levée des freins périphériques, notamment ceux concernant la santé, construction d'un projet professionnel et mise en œuvre de celui-ci.

Pour les lots 2 et 3, l'intervention de psychologues, qu'ils soient référents uniques ou intervenants complémentaires, a pour finalité d'ajuster l'accompagnement mené dans le cadre du RSA aux difficultés spécifiques rencontrées par les allocataires accompagnés et non d'effectuer une démarche thérapeutique. Dans l'hypothèse où il n'assume pas la référence unique, le psychologue s'attachera notamment à appuyer techniquement les référents uniques, concernant la construction du parcours d'insertion, le maintien de l'accompagnement pour les personnes dans le déni ou la posture à adopter face à certaines psychopathologies identifiées.

4.2.1.3. La prise en compte de l'insertion professionnelle à tous les instants du parcours

L'insertion professionnelle sera travaillée à la fois par le référent unique et le conseiller en insertion professionnelle (CIP) - personne ressource, si la référence unique n'est pas assurée par un CIP.

Le titulaire devra veiller à ce qu'un travail de veille (technique, juridique, économique) en matière d'emploi soit effectué, ainsi qu'à la diffusion de ces informations auprès des référents.

Chaque allocataire dont le dossier est attribué à un prestataire dans le cadre du présent marché devra rencontrer un conseiller en insertion professionnelle de la structure dans les trois premiers mois de son suivi social, afin que soit établi un diagnostic global et partagé conjointement entre le référent unique de l'allocataire et le CIP, sauf dans l'hypothèse où le référent unique de l'allocataire serait un CIP et se chargerait donc lui-même d'établir ce diagnostic.

Avec l'aide du CIP, sauf si la référence unique est assurée par un CIP, le référent unique devra établir, avec l'allocataire accompagné, un contrat d'engagements réciproques prenant systématiquement en compte la dimension professionnelle du parcours, comprenant des étapes précises jalonnant le parcours vers l'accès à une activité professionnelle. Le référent unique et le CIP-personne ressource travailleront dans une logique de co-référence. Des rencontres régulières entre l'allocataire et le CIP devront également être organisées.

Les prestataires devront mettre en place des actions collectives, notamment à visée professionnelle, complétant l'accompagnement individuel proposé par les référents uniques. Ils seront tenus de déployer *a minima* les actions proposées dans leurs offres. Ces ateliers collectifs sont à décliner en fonction des problématiques rencontrées par les publics, objet du lot.

4.2.2. Le suivi administratif de la prise en charge globale

Cette prise en charge inclut les composantes suivantes :

- L'ensemble des tâches administratives relatives au dossier de l'allocataire, et notamment la saisine de toutes les informations requises dans le logiciel ISIS-PEPS de la Ville de Paris.
- Pour le lot n°1, l'accomplissement de toutes les diligences administratives requises par le cofinancement du Fonds Social Européen, ainsi que la saisine de toutes les informations requises dans le support dédié.
- La convocation des allocataires au moment de l'attribution des nouveaux dossiers et lors des différentes phases du suivi selon les procédures définies dans le présent cahier des clauses techniques particulières.
- La validation et la signature des contrats simples et toutes les opérations afférentes
- La mise en œuvre des procédures de carence et suspension lorsqu'elles sont nécessaires
- Les procédures de réorientation
- L'ensemble des tâches liées à la sortie du dispositif RSA des bénéficiaires.

Annexe n°6 – Courrier de plusieurs réseaux de l'IAE au Ministre du Travail, du plein emploi et de l'Insertion, 2022.



Monsieur Olivier DUSSOPT
Ministre du Travail du Plein emploi et de l'Insertion
Hôtel du Châtelet
127 rue de Grenelle
Paris 7e

Paris, le 7 novembre 2022

Objet : Budgets alloués aux Ateliers Chantiers d'Insertion et à l'IAE

Monsieur le Ministre,

Le Pacte d'Ambition pour l'IAE a permis d'accompagner le développement de l'ensemble du secteur tous dispositifs confondus. Les structures porteuses d'Ateliers et Chantiers d'Insertion ont largement porté cette croissance de l'IAE durant la période avec la création de plus de 8000 ETP d'insertion supplémentaires.

Dans le contexte de dynamisme du marché du travail qui a permis au Président de la République d'affirmer que "l'objectif du plein emploi est à portée de main" et en fait l'un des objectifs principaux de votre feuille de route, les publics qui en sont les plus éloignés seront ceux qui resteront les plus touchés par le chômage durable ! Les parcours d'insertion par l'activité économique proposés en particulier par les Ateliers Chantiers d'Insertion viennent, en ce sens, répondre à un réel besoin d'accompagnement social, professionnel et de formation. L'expertise de ces structures dans la levée des freins, la capacité de former en situation de travail, et d'accompagner vers des emplois durables et de qualité sur l'ensemble du territoire est un atout précieux.

Lors de notre dernière rencontre vous avez annoncé que l'ensemble des dispositifs IAE verraient leur croissance se poursuivre. Hélas, force est de constater à la lumière du projet de loi de finance pour 2023, le nombre de postes financés au sein des ACI baisse en réalité de 6% par rapport au PLF 2022.

De plus les récents échanges avec votre cabinet et les équipes de la DGEFP ont confirmés des volumes financiers et des taux d'intervention du FSE+ en nette régression sur la programmation 2022-2027.

Compte tenu de ces éléments, nous tenons à vous faire part de notre plus grande inquiétude. Malgré plusieurs alertes portées à la connaissance du ministère ces deux dernières années concernant un désengagement du FSE au soutien de l'IAE, mais aussi un double mouvement de déport des financements directs par les Conseils départementaux vers les fonds européens, nous voyons le modèle économique des ACI déstabilisé par l'impossibilité de couvrir 70% des charges par des concours publics.

Par ailleurs, nous vous alertons également sur les engagements pris quant à la rétroactivité des appels à projets FSE+ sur 2021 et 2022, qui ne se réalisent que de façon très marginale sur les territoires. D'autre part, les engagements pris sur la mise en œuvre d'avances de trésorerie sont à ce jour encore trop incertains.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre du PIC IAE en 2023, nous tenons à rappeler l'importance d'engager dans les plus brefs délais les travaux relatifs au déploiement des crédits, afin d'assurer dès janvier 2023 la disponibilité des moyens nécessaires à la réalisation des formations. A deux mois de cette échéance, nous vous alertons sur l'impact important d'une rupture des parcours de formation déjà programmés par les structures.

Ainsi, sur l'ensemble des budgets qui permettraient d'accompagner la stabilisation des structures, mais aussi de concrétiser dans les prochains mois le fruit des projets de croissance engagés, nous constatons une baisse certaine des moyens. Face à un engagement fragile des collectivités et en particulier des Conseils Départementaux dans le cofinancement des parcours, le soutien de l'État dans son périmètre, est indispensable pour nos SIAE. La situation est de nature à mettre en péril la capacité des Ateliers Chantiers d'Insertion à contribuer aux politiques portées par le gouvernement.

Considérant que les financements alloués aux Ateliers Chantiers d'Insertion constituent avant tout un investissement au profit des territoires, de leurs habitants, et des publics les plus fragiles, nous souhaitons que soit clairement réaffirmé le soutien du Gouvernement à nos outils et que tous les leviers notamment interministériels, conformément aux engagements du Pacte d'Ambition pour l'IAE, puissent être trouvés pour permettre un développement durable de nos Entreprises Sociales Apprenantes portées par le tissu associatif territorial et des établissements publics.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre Haute considération.

David HORIOT, Président, Réseau national CHANTIER école,

Laurent PINET, Président, Coorace,

Pascal BRICE, Président, Fédération des Acteurs de la Solidarité,

Jacques LIMOUZIN, Président, Le Mouvement des Régies,

Patrice DOURET, Président, Les Restos du Cœur

Dominique Hays, Président du réseau Cocagne

Antoine Sueur, Président, Emmaüs France

Annexe n°7 – Flyer accompagnement renforcé par l’IER (ancien PLIE) de la Métropole de Lyon, 2023.



**Parcours
Itinéraire Emploi Renforcé (IER)**

UN ACCOMPAGNEMENT

- Personnalisé (jusqu'à 36 mois) et co-construit
- Volontaire
- Contractualisé par un diagnostic
- Renforcé, en raison d'un nombre d'entretiens élevé
- Vers l'emploi, la formation ou la création d'entreprise

POUR QUI ?

Tous demandeurs d'emploi

- À partir de 26 ans
- Habitants de Lyon
- Prêts à se mobiliser activement.

Sans restriction de diplôme ni de durée d'inscription au PE.

+ PLUS-VALUE

Accès à des actions périphériques à l'emploi sur les thèmes :
Culture, social, personnel, estime de soi, confiance en soi, etc.



MODALITÉS



Un·e référent·e (conseiller·ère en insertion professionnelle)

Lien avec les conseiller·ère·s Pôle emploi si nécessaire



RDV individuels réguliers et adaptés à la situation



Possibilités d'aides financières favorisant l'emploi et la formation (600€ max, sous conditions)



Mobilisation d'actions propres à ce dispositif animées par d'autres partenaires, mobilisables à la carte

Accès aux ateliers des antennes maison Lyon pour l'emploi (rencontres métiers, espace numérique et ateliers bureautiques, ateliers TRE, etc.)

Infos sur les opportunités de parcours emploi MMI'e (découverte des métiers, recrutement, clauses sociales, etc.)

Mise en lien direct avec le monde de l'entreprise (possibilité d'entretiens conseils, simulations d'entretiens, tutorat, visites d'entreprises, dating emploi, etc.)

617

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Sigles et abréviations.....	7
Introduction générale.....	9
Pour une sociologie de la pauvreté à l'échelle de ses territoires	13
La sociologie de la pauvreté et de sa prise en charge	13
Gouvernement urbain et action publique territoriale.....	18
Une contribution à l'analyse de la fabrique de l'action publique locale et ses effets.....	22
Construction de l'objet de recherche.....	28
Une construction de l'objet au long cours	28
Question de recherche et hypothèses.....	31
Comparer et croiser les méthodes pour comprendre le gouvernement local des pauvres	34
Une comparaison de la mise en œuvre de l'insertion dans deux collectivités à statut particulier.	34
Analyser les ruptures et continuités locales dans la prise en charge des pauvres.....	39
Une enquête localisée dans une perspective ethnographique	42
Entretiens.....	43
Observations	45
Archives	50
Éléments généraux de présentation, d'écriture et de sémantique	54
Présentation de la démonstration.....	56
Chapitre 1 : Les insertions par l'emploi : variabilités territoriales des reconfigurations sectorielles	61
Section 1 : Aux origines locales de l'insertion par l'emploi. Reconfigurations institutionnelles et franchissements sectoriels	64
1.1 Les évolutions institutionnelles : deux opportunités politiques inscrites dans des configurations locales.....	65
1.1.1 Les rôles historiques des municipalités et des conseils généraux dans la prise en charge du social.....	66
1.1.2 La décentralisation du RMI : les départements contre l'État ?.....	76
1.1.3 La réforme territoriale au service de l'efficacité de l'action publique	85
1.2 D'un secteur à l'autre : comment extraire l'insertion de l'action sociale ?	92
1.2.1 Diverses reconfigurations bureaucratiques et institutionnelles	94

1.2.2 Définir une nouvelle cible : les demandeur·euses d'emploi.....	103
1.2.3 Sélection des acteur·rices légitimes et disqualification des intérêts sociaux.....	110
Conclusion de la section 1	119
Section 2 : L'emploi dans l'insertion du point de vue des groupes professionnels.....	122
2.1 Le travail social à l'épreuve de l'emploi	123
2.1.1 Le travail social entre réparation et inclusion : quelle autonomie des professionnel·les ?	123
2.1.2 Contractualiser avec les allocataires pour gouverner les parcours	130
2.1.3 Contrôler l'autonomie des professionnel·les par les impératifs gestionnaires	137
2.2 Un simple problème d'information ?	143
2.2.1 Le foisonnement de l'offre d'insertion : une croyance qui rassemble.....	144
2.2.2 Désresponsabilisation des professionnel·les et dilution de l'insertion dans l'emploi.....	149
Conclusion de la section 2.....	155
Conclusion du chapitre 1	157
Chapitre 2 : Les associations en ordre dispersé face aux collectivités territoriales.....	159
Section 1 : La marchandisation de l'espace associatif local.....	164
1.1 L'instrumentation de l'action publique locale.....	165
1.1.1 Du passage de la subvention à la commande publique	166
Marchés et subventions : financer les associations pour accompagner les allocataires ..	167
Des histoires locales spécifiques	170
1.1.2 Une dépendance aux financements publics variable mais un effet de gestion similaire	176
1.1.3 Un effet sur l'accompagnement des allocataires	183
1.2 Un espace associatif morcelé.....	189
1.2.1 « Plus t'es gros, moins t'es cher » : la loi du marché associatif	190
1.2.2 L'hétérogénéité des identités associatives au prisme des profils des cadres associatif·ves	197
1.2.3 Une segmentation de l'offre associative en fonction des publics.....	203
Conclusion de la section 1	211
Section 2 : Produire une expertise sur la pauvreté	212
2.1 Le gouvernement associatif (local) des allocataires du RSA	213
2.1.1 D'une mobilisation associative spontanée.....	215
2.1.2 L'institutionnalisation des luttes.....	220

2.1.3 Entre technique et politique, la difficile construction d'une voix commune.....	228
2.2 Être expert du RSA, porte-parole des allocataires : de la difficulté de construire un plaidoyer local	235
2.2.1 Co-construire les savoirs : l'université populaire comme moyen de rendre visible la grande pauvreté	236
2.2.2 Des savoirs au consensus territorial, la (re)présentation en question	242
Conclusion de la section 2.....	249
Conclusion du chapitre 2.....	250
Chapitre 3 : Réguler le secteur par les concurrences : le gouvernement territorial de la pauvreté	253
Section 1 : Le marché, seul « pilote officiel » de l'insertion sur les territoires ?	255
1.1 Les collectivités comme intermédiaires du marché de l'emploi local.....	257
1.1.1 Les collectivités à l'assaut des entreprises : valoriser le public par la commande publique	258
1.1.2 Mobiliser et engager durablement les entreprises	265
1.2 Des concurrences multi-niveaux : institutions, échelons, territoires	272
1.2.1 « Ne pas marcher sur les plates-bandes de Pôle emploi » : l'équilibre instable entre collectivités territoriales et service public de l'emploi	273
Le taux d'inscription à Pôle emploi comme indice des rapports de force locaux	274
L'empilement des dispositifs dans la Métropole de Lyon.....	276
Un équilibre instable mais plus clair dans la Ville de Paris	280
1.2.2 Quand la commune s'en mêle : coordinations incertaines en contexte métropolitain....	283
Conclusion de la section 1	292
Section 2 : La concurrence entre les dispositifs comme moteur supposé du changement	293
2.1 Une concurrence qui dessert l'utilisation effective des dispositifs.....	294
2.1.1 Derrière la coordination, le changement des pratiques professionnelles.....	295
2.1.2 « Maintenir la raison d'être du dispositif » : quand le financement devient plus important que le dispositif lui-même	301
2.2 Des dispositifs aux prises avec les territoires professionnels	308
2.2.1 Des initiatives privées pour l'emploi.....	309
2.2.2 Le renforcement des socles professionnels	315
Conclusion de la section 2.....	322
Section 3 : Définir les publics, légitimer l'action publique	323
3.1 Catégorisations bureaucratiques et captivité des publics	324
3.1.1 Des représentations professionnelles autour des allocataires du RSA	325

3.1.2 Des désajustements bureaucratiques	331
3.2 RSA, PLIE, AGPE, ... toutes chômeur·euses ?.....	338
3.2.1 Droit commun ou accompagnement renforcé : appairer la motivation individuelle et les dispositifs institutionnels	339
3.2.2 Des publics de l'action publique artificiels	346
Conclusion de la section 3	352
Conclusion de chapitre 3	354
Chapitre 4 : L'IAE, un « précarier de seconde zone organisée ».....	357
Section 1 : Valoriser les pauvres, un investissement politique.....	361
1.1 « Entre l'urgence et le marché, il y a l'ESS » : de l'IAE à l'ESS.....	363
1.1.1 Le virage territorial de l'ESS.....	364
1.1.2 « Est-ce qu'on accepte d'être juste la rustine ? » : la régulation du secteur par les fédérations de l'IAE	371
1.2 Le rôle des départements dans l'IAE : opportunité ou bâton dans les roues de l'État ?..	377
1.2.1 Deux principales modalités financières de participation.....	377
1.2.2 L'IAE, un débouché pour les départements	383
Conclusion de la section 1	391
Section 2 : Les dérives d'un système précarisant.....	392
2.1 Des structures sommées d'être équilibrées.....	393
2.1.1 « Comme n'importe quelle boîte », les SIAE aux prises avec la rationalité économique	394
2.1.2 Des pratiques de sélection dans le recrutement	400
2.2 « Les précaires on leur donne du précaire » : marginalisation du marché et quasi-emploi...	406
2.2.1 Des conditions de travail « cocooning » ?.....	407
2.2.2 L'ambivalence de l'accompagnement.....	414
Conclusion de la section 2.....	421
Section 3 : IAE et RSA, la norme entrepreneuriale au cœur du gouvernement des conduites.....	422
3.1 L'IAE, un impensé dans les services sociaux	424
3.1.1 « Ce dispositif, il ne va jamais être enclenché par les TS » : l'invisibilisation de l'IAE dans l'accompagnement social	424
3.1.2 Une résistance politique ?.....	430
3.2 La normalisation des profils de salarié·es dans l'IAE	435
3.2.1 Auto-prescription et candidatures spontanées : la valorisation de soi dans l'IAE	436
3.2.2 Catégoriser les (in)employables	442

Conclusion de la section 3	447
Conclusion du chapitre 4	449
Chapitre 5 : Quand le territoire ségrégue : les (dés)intermédiations entre les classes populaires et le politique	453
Section 1 : Des guichets aux prises avec un éloignement des classes populaires	457
1.1 Les représentations des agent·es territoriaux·ales, catalyseurs de la dualisation de l'action publique	458
1.1.1 Le recul du social chez les cadres intermédiaires	459
1.3.2 Les agent·es administratif·ves comme relais des normes de l'action publique	466
1.2 Le quartier et les associations : plus petits, plus proches ?	472
1.2.1 Le territoire social actif : adapter l'insertion dans les QPV	473
1.2.2 Des associations à bonne distance	479
Conclusion de la section 1	486
Section 2 : La désintermédiation du personnel politique local	487
2.1 Un désinvestissement politique des élu·es en matière de protection sociale	488
2.1.1 Prise sur l'action publique limitée et repositionnement des élu·es	490
2.1.2 « C'était Tic et Tac font une campagne » : des élu·es aux profils divergents	498
2.2 De la difficulté de la coopération métropolitaine : spécificités lyonnaises	507
2.2.1 Intermédiaires ou concurrents ? Communes et intercommunalité, le bon niveau d'intermédiation en question	509
De la distribution des ressources à la dépossession	509
Une gouvernance partagée complexe	513
2.2.2 « Le manque de courage des élu·es » : quand la représentation politique ne suffit plus	518
Conclusion de la section 2	525
Section 3 : Les effets de la désintermédiation : distribution inégale de l'action publique et retour de la charité	526
3.1 Séparer le bon grain de l'ivraie : une stratification discrète des allocataires	528
3.1.1 Les marges de manœuvre des départements dans l'orientation	529
3.1.2 La « contrainte » de l'accompagnement, ou l'exercice de la coercition	536
Conclusion de la section 3	543
Conclusion du chapitre 5	544
Conclusion générale	548
1 – Vers une mise en œuvre territorialisée des droits ?	549
2 – La métropole sociale active : le gouvernement local des pauvres	550

3 – La (dé)politisation du local comme éloignement de la prise en compte des intérêts sociaux	551
4 – Des régimes de sanctions aux comités locaux pour l’emploi, les départements au cœur de l’administration de la pauvreté	552
Sources.....	557
Liste des observations	557
Liste des entretiens	557
Archives	562
Rapports	564
Articles de presse et médias	565
Lois et délibérations des collectivités	567
Lois.....	567
Délibérations des collectivités.....	567
Sites internet consultés	568
Bibliographie.....	571
Liste des sigles et abréviations.....	599
Table des encadrés, figures, tableaux	601
Table des encadrés.....	601
Table des figures	601
Tableaux	603
Grilles d’entretien.....	604
Annexes	608
Table des matières.....	618
Résumés.....	624

Résumés

Les Départements, en tant que chef de file de l'action sociale, ont la compétence de la gestion décentralisée du RMI puis, depuis 2008, du RSA. La multiplicité des acteurs qui entrent en jeu dans la mise en œuvre locale de ces politiques d'insertion pose la question de leur gouvernance et de leur inscription dans la politique d'insertion départementale. En parallèle, la loi Maptam de 2014 introduit des collectivités à statut particulier fusionnant les compétences des départements et d'autres échelons territoriaux – communes ou communauté urbaine – dans des entités juridiques uniques. Comment ces nouvelles collectivités qui associent des compétences historiquement sectorisées articulent-elles leurs politiques ? Dans quelle mesure les collectivités participent-elles d'une mise en concurrence des différents acteurs, notamment associatifs, pour gouverner la production de l'action publique locale ? Et enfin, quels effets cette marchandisation du secteur de l'insertion produit-elle sur les parcours des bénéficiaires de l'action sociale ? Ces questionnements seront abordés à travers la comparaison entre deux collectivités territoriales à statut particulier : la Ville de Paris et la Métropole de Lyon. Cette thèse questionne la production de l'action publique territoriale « par le bas », c'est-à-dire à partir des acteurs qui mettent en œuvre les politiques d'insertion sur les territoires. Cette approche permet d'analyser les dimensions socio-politiques de la gouvernance territoriale de l'insertion et les mécanismes de reproduction des inégalités socio-spatiales qui touchent les classes populaires.

Mots-clés : RSA ; pauvreté ; gouvernement local ; action publique locale ; inégalités socio-spatiales ; classes populaires.

Departments, as the leading authorities in social policy, are responsible for the decentralized management of the RMI (Minimum Integration Income) and, since 2008, the RSA (Active Solidarity Income). The multiplicity of actors involved in the local implementation of these integration policies raises questions about their governance and their integration within departmental strategies. In parallel, the 2014 Maptam Law introduced special-status local authorities, merging the competences of departments with those of other territorial levels—such as municipalities or urban communities—into unified legal entities. How do these new local authorities, which combine historically sector-based competences, coordinate their policies? To what extent do they foster competition between the various actors—particularly associations—in the governance of local public policy? And finally, what effects does the marketization of the integration sector have on the trajectories of social assistance beneficiaries? These questions will be explored through a comparison between two special-status local authorities: the City of Paris and the Lyon Metropolis. This thesis investigates the production of territorial public action “from below,” that is, from the perspective of the actors who implement integration policies on the ground. This approach allows for an analysis of the socio-political dimensions of territorial governance in the field of integration, as well as the mechanisms through which local authorities contribute to the reproduction of socio-spatial inequalities affecting working-class.

Key-words : RSA ; poverty ; local government ; local public policies ; socio-spatial inequalities ; working-class.