



HAL
open science

La logique d'activation dans l'accompagnement des allocataires du RSA

Maxime Linossier

► **To cite this version:**

Maxime Linossier. La logique d'activation dans l'accompagnement des allocataires du RSA. Science politique. 2017. dumas-01726530

HAL Id: dumas-01726530

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01726530>

Submitted on 8 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Institut d'Etudes Politiques

Maxime LINOSSIER

**LA LOGIQUE D'ACTIVATION DANS
L'ACCOMPAGNEMENT DES ALLOCATAIRES DU RSA**

Année 2016-2017

Master : « Villes, territoires, solidarités »

Sous la direction de Héléna REVIL

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Institut d'Etudes Politiques

Maxime LINOSSIER

**LA LOGIQUE D'ACTIVATION DANS
L'ACCOMPAGNEMENT DES ALLOCATAIRES DU RSA**

Année 2016-2017

Master : « Villes, territoires, solidarités »

Sous la direction de Héléna REVIL

« Depuis près de deux décennies, l'autonomie individuelle s'impose comme une norme sociale. Celle-ci trouve dans les politiques sociales un vecteur de promotion privilégié. Une entreprise de responsabilisation des pauvres se développe à mesure que l'opinion publique est de plus en plus suspicieuse vis-à-vis des allocataires de l'assistance. »

Nicolas Duvoux. *L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion.*
Informations sociales, 2012, n° 169, p.
108.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des professionnels qui ont accepté de répondre à mes questions.

Je remercie ensuite ma directrice de mémoire pour ses précieux conseils.

Je remercie également les personnes de mon entourage qui ont accepté de consacrer du temps à mon travail.

Enfin, je remercie ceux qui, au cours de cette longue année, ont du parfois compté sans moi, tandis que je me consacrai pleinement à ce mémoire

Table des matières

INTRODUCTION.....	6
PARTIE 1 / Les attentes du Département de l'Isère à l'égard des référents uniques.....	23
A. Les attentes liées à l'accompagnement des allocataires	23
1. Des parcours vers l'emploi.....	24
2. Emploi ou « réciprocité » pour les allocataires du PSSI	28
3. Le choix des parcours mais une priorisation à la « levée des freins » vers l'emploi ...	36
B. Les attentes liées au contrôle des obligations	40
1. Les disparités entre les parcours	42
2. Une priorité : le « contrôle d'effectivité »	48
PARTIE 2 / La pratique des référents uniques à l'épreuve de la logique d'activation.....	58
A/ La pratique des référents uniques à l'épreuve de l'accompagnement.....	58
1. Inciter à s'« activer »	59
2. De la conciliation au choix imposé.....	71
3. Emploi et « réciprocité » : résistances des référents uniques du PSSI	77
B/ La pratique des référents uniques à l'épreuve du contrôle des obligations	82
1. La figure du « bon agent »	82
2. S'investir dans le contrôle : un enjeu de collaboration à l'institution	89
3. Motivation et raisons légitimes, au service de la sanction punitive	95
CONCLUSION.....	100
BIBLIOGRAPHIE.....	106
ANNEXES.....	109

INTRODUCTION

Le Revenu de Solidarité Active « *a pour objet d'assurer à ses allocataires des moyens convenables d'existence* »¹. Le RSA est d'abord une prestation d'assistance. Elle relève à ce titre des politiques de protection sociale.

La loi précise dans le même article que le RSA a aussi pour objet : « *encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires* »². Plus qu'un encouragement, l'allocataire du RSA sans emploi ou bénéficiant de revenus inférieurs à un certain montant, a l'obligation « *de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* »³ sous peine de sanctions.

Au titre de cet encouragement et de cette obligation, le RSA a fait l'objet en 2016 de faits d'actualités.

Le 5 février 2016, le Conseil Départemental du Haut Rhin délibère favorablement pour la mise en œuvre d'une mesure visant à conditionner le versement du RSA par des heures de bénévolat. Il prévoit qu'à partir de janvier 2017, les allocataires soient soumis à sept heures de bénévolat par semaine. Cette annonce provoque de nombreuses polémiques et le préfet porte l'affaire au tribunal administratif. Le 5 octobre 2016, le tribunal juge illégal de conditionner le paiement du RSA à du bénévolat. Le Conseil Départemental du Haut Rhin décide alors de maintenir le bénévolat comme levier d'insertion pour les allocataires sans pour autant le conditionner au versement du Revenu de Solidarité Active. Il n'y a plus d'obligation de bénévolat mais des incitations à la pratique d'une activité bénévole comme cela se fait déjà dans la Drôme ou le Bas-Rhin.

D'une façon similaire, en Isère, depuis octobre 2016, le Département propose une expérimentation. Il est proposé aux allocataires de s'engager dans des démarches de participation citoyenne, d'activités bénévoles, contrepartie possible au bénéfice du RSA sans pour autant y conditionner son versement.

1 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, c 1, art 1.

2 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, c 1, art 1.

3 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art. L. 262-28.

Ces faits d'actualités me sont apparus représentatifs d'une tendance observée dans le champ des politiques de protection sociale dont Nicolas Duvoux fait état dans un article.

« depuis la fin des années 1990, la préoccupation centrale a été de renforcer les « devoirs » face aux « droits » et de lutter contre la désincitation à la reprise d'un emploi que l'assistance est supposée nourrir. »⁴

De formation initiale assistant de service social, j'ai été amené dans l'exercice de mon métier à accompagner des allocataires du RSA en tant que référent unique. Influencé par ma pratique et ma vision subjective du métier, je m'interrogeais alors sur la compatibilité entre le métier de travailleur social et une logique d'action qui attribue autant d'importance aux devoirs.

De façon à objectiver mon point de vue, je me suis intéressé à des ouvrages qui traitaient des enjeux du travail social et notamment l'ouvrage de Michel Autes, *les paradoxes du travail social*⁵. Il explique que, de son point de vue, il n'y a pas un travail social, d'un côté normalisant, qui participe à la paix sociale, et de l'autre émancipant qui participe à la promotion de l'individu ou des communautés. Selon lui, le social est « *Double ou entre deux, gardien de la paix sociale et producteur d'émancipation démocratique* »⁶, autrement dit, porteur de contraintes et de liberté, de droits et de devoirs. Il parle à ce titre pour le travailleur social en exercice de « *positions incompatibles* »⁷. Pour autant, il estime que d'un point de vue général, ces « *formules sont nécessaires à la cohésion de la société* »⁸. Ses réflexions apportent un éclairage quant à la nature du conflit pour le travailleur social à travers l'opposition de droits et de devoirs. Ce que je pressentais comme consécuteur à la logique du RSA est, pour Michel Autes, une composante même du travail social.

Je me suis également intéressé aux travaux de Jean Michel Weller et de Vincent Dubois. Cela m'a permis d'identifier plus clairement la marge de manœuvre des acteurs. Les agents chargés de la mise en œuvre de la politique d'une institution ont le pouvoir d'altérer le contenu de cette politique.

« Même dans les systèmes donnés comme les plus hiérarchiquement contrôlés, des « jeux

4 Nicolas Duvoux. Comment l'assistance chasse l'État social. *Idées économiques et sociales*, 2013, n° 171, p.11,12.

5 AUTES Michel, *les paradoxes du travail social*, Paris, 2004, 327 p.

6 Id., p.281.

7 Id., p.280.

8 Id., p.280.

bureaucratiques » permettent l'aménagement et l'usage de marges de manœuvres »⁹.

Au delà des intentions d'une politique, du cadre de son application et de l'organisation qui la porte, l'agent lui même peut influencer fortement sur celle ci. Pour comprendre une politique publique, il semble alors nécessaire de l'analyser dans sa conception, sa définition, et d'observer les mécanismes qui peuvent l'infléchir aux différents niveaux, du cadre institutionnel à la réception par le destinataire de la politique, en passant par l'agent chargé de sa mise en œuvre.

A partir de ces réflexions sur le RSA, sur la pratique des travailleurs sociaux et sur la marge de manœuvre des professionnels, il m'est apparu intéressant de porter ma préoccupation, non pas sur ce qu'« il faudrait faire » en tant qu'acteur, mais plutôt sur l'observation de la pratique des professionnels, d'une position plus extérieure.

Cela me paraissait intéressant de comprendre la façon dont les acteurs de l'insertion sociale et ou professionnelle, du travailleur social au conseiller emploi, parviennent à concilier leur vision du travail social et la logique d'action portée par le RSA.

Le RSA comme politique d'activation

Pour Jean Claude Barbier¹⁰, Medhi Arrignon¹¹ ou encore Nicolas Duvoux¹², le RSA ne s'inscrit pas seulement dans les politiques de protection sociale. Il s'inscrit également dans les politiques d'activation. Jean Claude Barbier associe l'activation à l'introduction du travail au sein de la protection sociale :

« ...il y a activation quand un lien explicite (réglementaire ou légal) est introduit ou renforcé (réactivé, même, quand il existait) entre la protection sociale et l'activité professionnelle sous tous ses aspects. »¹³

9 DUBOIS, Vincent, "Politique aux guichets, politique du guichet", in : BORRAZ, Olivier ; GUIRAUDON, Virginie (sous la direction de), *Politiques publiques. 2, Changer la société*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.264.

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

11 ARRIGNON Mehdi, « Les politiques de l'emploi s'europeanisent-elles ? Une analyse comparée des réformes d'« activation » en Espagne, en France et aux Pays-Bas », *Politique européenne*, 2011, n° 35.

12 Nicolas Duvoux. op. cit.

13 BARBIER Jean-Claude, op. cit., p.168.

Le travail comme enjeu de détermination des politiques de protection sociale

L'emploi n'a pas toujours été associé aux politiques de protection sociale. Pour autant, Robert Lafore¹⁴ explique que le travail a toujours été un enjeu de détermination des politiques de protection sociale. Autour du travail, facteur d'intégration principale dans une société salariale, se noue des enjeux sociétaux qui influent sur la prise en compte de l'individu sans travail. Robert Lafore refait l'histoire de la protection sociale en France et parle des premières mesures de protection sociale de 1883 à 1889, assistantielles, qui réservent la protection aux salariés. Il parle également des personnes sans emploi, en situation de pauvreté, non pris en compte dans ces premières mesures et qui font pourtant l'objet entre 1889 à 1914 de plusieurs mesures assistantielles spécifiques. Robert Lafore explique que se façonne ainsi un modèle de protection sociale à deux facettes, l'assurance pour les salariés, l'assistance pour les pauvres.

Robert Lafore comme Jean-Claude Barbier voient les politiques d'activation comme une réponse à des mutations à l'œuvre dans la société française à partir des années 1970. Ces mutations conduisent les politiques à s'engager vers des politiques de protection sociale telle que le RMI ou le RSA, plus individualisés, qui cherchent, du point de vue de Robert Lafore, à « *susciter et soutenir un retour des bénéficiaires aux normes d'emploi et plus largement aux normes sociales* »¹⁵.

Pour lui, ces politiques cherchent à répondre à l'apparition de « *formes d'emploi instables [...] générant un « précariat* »¹⁶ et de la massification du chômage. Jean Claude Barbier ajoute que ces politiques trouvent leurs origines dans l'échec du travail comme « modèle d'intégration du citoyen » : « *on peut les comprendre comme liées plus généralement à la crise de la régulation fordiste ou de la « société salariale* ». »¹⁷.

Selon lui, si les mesures s'adressent à un public spécifique, il n'en demeure pas moins, qu'elles répondent à un phénomène macro-économique.

« *Cette situation montre que la question n'est plus simplement celle du traitement de « groupes en difficulté* »¹⁸, « *mais bien plutôt de l'émergence d'un nouveau risque social, potentiellement encouru*

14 LAFORE Robert, « L'État providence en débat. L'Aix-en-Provence : quel équilibre entre assurance et assistance ? », *Les Cahiers français*, « La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ? », n° 358, 2009.

15 LAFORE Robert, op. cit., p.36.

16 Id., p.36.

17 BARBIER Jean-Claude, op. cit., p.176.

18 Id, p.176.

L'émergence de l'activation en France

Les travaux de Jean Claude Barbier, Medhi Arrignon et Nicolas Duvoux, permettent de reconstruire l'émergence de la notion d'activation en France.

Jean Claude Barbier explique qu'en France, il est d'abord question de politiques d'insertion. Selon lui, l'utilisation du terme « insertion » constitue d'ailleurs une particularité française qui relève en fait d'une forme d'activation. Parlant de la catégorie d'insertion, il explique que « *depuis la fin des années 1970, ce qui s'est installé en France, c'est un régime d'activation bigarré, hybride, avant même qu'on parle dans ce pays d'activation.* »²⁰

Pour Nicolas Duvoux, les premières mesures d'activation des années 70 font de l'insertion un nouveau droit plus qu'un objet de contrepartie de l'aide sociale.

« L'aide sociale est envisagée de manière individualisée comme la contrepartie d'une démarche personnelle « responsable ». Cette responsabilisation est cependant présentée, sans ambiguïté, comme un second droit, complémentaire au droit à un revenu et non comme une contrepartie au premier. »²¹

Jean Claude Barbier exprime cela autrement mais corrobore l'analyse de Nicolas Duvoux. Pour lui, l'insertion « *n'est pas née pour produire du travail obligatoire.* »²².

Jean Claude Barbier constate une évolution dans la nature des politiques d'activation mises en œuvre en France. Il considère que ces premières initiatives, une fois réappropriées dans le cadre des politiques publiques, ont été « *instrumentalisées* »²³. Il estime que les motivations solidaristes qui ont contribué à la création de la catégorie d'insertion sont aujourd'hui contrebalancées par des motivations qui relèvent de la régulation du marché du travail.

« un secteur nouveau de protection sociale se trouve à cheval entre l'insertion inventée pour des

19 Id, p.178.

20 BARBIER Jean-Claude, op. cit., p.172.

21 Nicolas Duvoux, op. cit., p.11.

22 BARBIER Jean-Claude, op. cit., p.176.

23 Id., p.177.

raisons de solidarité, dans la cohérence avec l'histoire française de la protection sociale (cf. la référence aux formules de la Révolution, dans l'article 1 de la loi du RMI), et une régulation plus large du marché du travail, qui ne dit pas vraiment son nom, en introduisant de nombreux statuts dérogatoires du droit commun. »²⁴

Nicolas Duvoux constate un changement à la promulgation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du Revenu minimum d'activité (RMA) qui entérine *« l'idée d'une contrepartie, en faisant du travail effectué dans le cadre de ce contrat une forme de remboursement de l'allocation sociale. »²⁵*

De façon plus générale, il considère qu'à partir des années 90, les politiques publiques renforcent les devoirs des bénéficiaires de l'assistance dans le but de rééquilibrer une balance qui pencherait trop du côté des droits. Tandis que le RMI n'était pas *« liée à une clause de « recherche active » d'emploi »²⁶*, la loi de généralisation du RSA fait de l'effort d'insertion sociale ou professionnelle un devoir susceptible d'être sanctionné par l'interruption de l'aide sociale²⁷.

D'après Medhi Arrignon, les instances européennes ont pu influencer la propagation des politiques actives au sein des nations européennes. Il ne croit pas à un lien de causalité unique mais identifie un certain nombre d'éléments qui ont pu favoriser cette influence.

« la socialisation européenne des acteurs nationaux, la modification des contraintes et des ressources mobilisables dans les jeux politiques internes, la conditionnalité des aides financières et l'orientation des transferts horizontaux par la Commission. »²⁸

Medhi Arrignon rappelle aussi le rôle de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) qui depuis 1997 *« encourage les états membres à réformer leurs politiques de l'emploi pour « passer des*

24 Id., p.182.

25 DUVOUX Nicolas, L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion, *Informations sociales*, 2012, n° 169, p. 109.

26 BARBIER Jean-Claude. Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ?. In: *Revue française de sociologie*, 2002, 43-2. *L'Europe sociale en perspectives*. Textes réunis et présentés par Anne-Marie Guillemard. p. 320

27 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-37.

« Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général :

« 1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats [...] ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;

« 2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats [...] ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

« 3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à [Pole Emploi], a été radié [...] ;

« 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre. »

28 ARRIGNON Medhi, op. cit., p.202.

mesures passives à des mesures actives ». »²⁹ A ce titre, l'Europe recommandait à la France, en 2003, de développer des « *incitations efficaces à la recherche d'un emploi* »³⁰

Les politiques d'activation se caractérisent par des mesures de différents types, adressées à différentes typologies de public. Elles ne sont pas forcément des prestations d'assistance comme c'est le cas pour le RSA. Jean Claude Barbier parle de : « *l'indemnisation du chômage, les politiques de l'emploi, les prestations d'assistance et de solidarité* »³¹, du « *domaine des retraites (et des préretraites)* »³².

En France, plusieurs mesures d'activation sont mises en œuvre dans les années 2000 dans le champs de la protection sociale et de l'emploi : Le Plan d'aide au retour à l'emploi et la création de la Prime pour l'emploi en 2001, des révisions du code du travail en 2005 et 2008 et la création du Revenu de Solidarité Active (RSA) en 2009.

La logique d'activation en France a vu le jour par la catégorie d'insertion et par des initiatives associatives cherchant à développer les droits des personnes. Rapidement intégrée au cœur des politiques de protection sociale, la logique d'activation s'est développée à travers des mesures diverses et variées, dont certaines intègrent une logique de contrepartie. Le principe de l'activation s'est également développé sous l'influence des instances européennes « jusqu'à devenir le « *mode principal d'ajustement du marché du travail* »³³.

Les politiques de l'activation une action sur les motivations des allocataires

L'ensemble des auteurs étudiés, travaillant sur l'activation, partagent l'idée selon laquelle les politiques d'activation procèdent d'une logique qui consiste à répondre aux difficultés macro économiques par une action sur le chômeur lui même et plus particulièrement sur sa motivation.

Pour Jean Claude Barbier et Medhi Arrignon, cette idée se met en forme à partir d'une critique des politiques qui, à l'inverse, ne participent pas à l'activation.

Pour Jean Claude Barbier, le terme « activation » répond à des critiques faites à des mesures dites

29 Id., p.199.

30 ARRIGNON Mehdi, « Quand les politiques sociales changent : un bilan des stratégies d'« activation » et de leurs effets ambivalents sur la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas (1997-2013) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, n° 6, p.48.

31 BARBIER Jean-Claude, op. cit. p.9, 2008, p.169.

32 BARBIER Jean-Claude, op. cit. p.9, 2008, p.169.

33 BARBIER Jean-Claude, op. cit. p.9, 2008, p.173.

« passives » qui « se contentent » de financer des allocations à l'attention des actifs sans emploi. Il explique que les réformes actives menées dans les pays scandinaves répondent au « *problème de la générosité des prestations sociales qui, à terme, peuvent menacer l'éthique de travail pourtant fermement établie dans ces pays.* »³⁴

Medhi Arrignon explique que, dans les années 90, l'Union Européenne et les nations Européennes, y compris la France, voient dans les difficultés liées à l'emploi, l'échec des politiques d'assistantat qui n'encouragent pas suffisamment au travail, apparaissant alors comme inadaptées à la logique de marché. Il est alors question de « *trappes à chômage* »³⁵, de phénomène de « désincitations », de « préférence pour l'assistance ». La volonté d'agir sur le chômeur se met ainsi en forme à partir de l'idée qu'il manque de motivation à rechercher un emploi.

Pour Medhi Arrignon, ces critiques s'appuient sur une vision économique néo classique « *qui conçoit le comportement des travailleurs comme un arbitrage entre salaire et loisirs* »³⁶ et notamment en France où de son point de vue, « *Le maintien d'une partie de la population hors du marché était imputé à des causalités d'ordre micro (les motivations des allocataires à l'égard du travail)...* »³⁷.

Pensées comme des réponses à ces critiques, les politiques d'activation, selon Medhi Arrignon cherchent à influencer sur la motivation des individus par le recours à des incitations financières.

*« inciter financièrement au travail les allocataires de minima sociaux, dans l'espoir que l'élargissement de l'écart financier (entre prestations sociales sans emploi et revenus obtenus par le travail) permettra d'accroître les taux de retour à l'emploi. »*³⁸

Pour Éliisa Chelle³⁹, l'incitation financière, qui correspond à ce qu'elle nomme « transfert monétaire conditionnel », cherche à agir sur la motivation et, plus largement, cherche à « *gouverner scientifiquement les comportements* »⁴⁰.

Pour Medhi Arrignon, la création du RSA portée par Martin Hirsch relève de l'argumentation que nous venons de décrire : nous avons besoin de mesures actives qui ne découragent pas la reprise

34 BARBIER Jean-Claude, op. cit. p.9, 2008, p.177.

35 ARRIGNON Mehdi, op. cit., 2013, p. 39, 40

« théorie [...] – popularisée dans les années 1990 par l'OCDE – selon laquelle les prestations minimales désinciteraient à l'emploi et réduiraient le nombre de personnes disposées à travailler sur le marché. ».

36 ARRIGNON Mehdi, op. cit. p.12, 2013, p.46.

37 Id., p.45.

38 Id., p.45.

39 CHELLE Éliisa, *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012. 289 p.

40 Id., p.17.

d'un emploi mais qui au contraire les encouragent. Pour cela, il s'agit de jouer sur l'aspect financier.

« Martin Hirsch mobilise lui-même l'argumentaire néoclassique des « trappes » dans ses écrits : « Cette simulation met en évidence l'existence persistante d'effets de seuil induits par le système de transferts. Ce qu'on peut appeler les 'trappes à inactivité' »⁴¹.

De l'activation à la prise en charge des allocataires du RSA : des mécanismes à identifier

Ce travail de recherche n'a pas pour objectif de situer le RSA dans le champ des politiques d'activation. Cela revêt une analyse plus large que celle que nous engageons ici. Il s'agit pour nous de repérer la façon dont la logique d'activation parvient aux allocataires dans le cadre de l'accompagnement social et/ou professionnel. Et pour ce faire, nous nous appuyerons sur certaines notions développées par les auteurs de l'activation, celles qui peuvent nous permettre d'interroger la mise en œuvre de l'accompagnement auprès des allocataires.

Medhi Arrignon distingue deux types de politiques d'activation et fait apparaître les notions de « sanction », de « contrôle » et d'« incitation » : certaines « *cherchent à contrôler et à sanctionner plus strictement la recherche « active » d'un emploi.* »⁴², tandis que d'autres incitent financièrement « *d'avantage les demandeurs d'emplois et les allocataires de l'assistance à reprendre un travail.* »⁴³. Les premières qui mettent l'accent sur le contrôle et les sanctions, correspondent aux politiques de « workfare » et elles se sont mises en œuvre aux États Unis et en Angleterre à partir des années 80. Pour Jean Claude Barbier, les pratiques de « workfare » correspondent à des « *programmes publics qui, pour résumer, obligent les allocataires à travailler en échange de prestations sociales (Barbier, 2002 b)* »⁴⁴.

Les secondes trouvent leurs origines dans les pays scandinaves d'où provient justement le terme « activation ».

Les notions que Medhi Arrignon fait apparaître dans ces distinctions met en opposition leurs usages, l'incitation financière d'un côté, les obligations, le contrôle et les sanctions de l'autre, certaines politiques d'activation ont des tendances plus coercitives et d'autres plus incitatives.

Élisa Chelle parle, dans le cadre de son analyse du RSA, de la notion de « nudge » qui correspond à

41 ARRIGNON Mehdi, op. cit. p.12, 2013, p.46.

42 ARRIGNON Mehdi, op. cit. p.9, 2011, p. 197.

43 Id., p. 197.

44 BARBIER Jean-Claude, op. cit. p.9, 2008, p.166.

l'influence des comportements par « *un encouragement moral : celui d'adopter des bons comportements (faire preuve d'assiduité, épargner, discipliner sa consommation, anticiper...)* »⁴⁵.

Le « nudge » c'est prendre en compte le choix de la personne tout en recherchant l'adhésion plutôt que la coercition.

« guider plutôt que diriger »⁴⁶, « Entre la conformation, impliquant une conception exclusivement top down, et le consentement, qui serait uniquement bottom up »⁴⁷

Cette notion semble intéressante à approcher par l'angle de l'accompagnement social ou professionnel qui peut s'inscrire également dans cette zone floue où comme le rappelle Alain Vulbeau, influence et soutien se côtoient. Il fait rappel dans un article des éléments sémantiques qui composent la notion d'accompagnement.

« conduire, guider et escorter. Le premier exprime les idées d'influence et de mise en mouvement. Le second renvoie à la notion d'anticipation et à la fonction d'éclaireur. Le troisième terme permet de penser le soutien et la réparation. »⁴⁸

Jean Claude Barbier fait apparaître également des notions, au travers de la construction d'une typologie de régimes d'activation.

Il construit deux idéaux types dont il est question dans un article écrit en 2002⁴⁹ qui s'appuient pour lui sur deux visions idéologiques distinctes : une vision universaliste et une vision libérale.

Il fait aussi état de la même distinction dans un article de 2008⁵⁰. Celle-ci entend distinguer deux régimes d'activation de protection sociale assistantielle.

Dans ces deux constructions typologiques, il propose une articulation spécifique entre différentes notions ayant trait à des programmes. Nous en garderons les éléments qui peuvent concerner l'analyse de la mise en œuvre de l'accompagnement social et professionnel dans le cadre du RSA.

D'un côté, il parle du régime d'activation universaliste :

« L'activation a vocation universelle, s'appliquant à tous les citoyens, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi (salariés, chômeurs, assistés). Elle s'appuie sur la production d'un ensemble diversifié et étendu de services sociaux, intégrant la formation de longue durée, dont l'accès est fondé sur un contrat négocié entre l'individu et les services sociaux et de l'emploi, contrat intégrant

45 CHELLE Élisabeth, op. cit., p.22.

46 Id., p.22.

47 Id., p.22.

48 VULBEAU Alain, « Contrepoint - L'accompagnement, référent inévitable », Informations sociales 2012/1 (n° 169), p. 55-55.

49 BARBIER Jean-Claude. op. cit. p.12, 2002.

50 BARBIER Jean-Claude, op. cit. p.9, 2008, p.166.

incitation, éducation et sanction »⁵¹

Le régime universaliste s'oppose au régime libéral qui, quant à lui, selon Jean Claude Barbier (2002, 2008) propose des incitations dans le cadre d'une approche disciplinaire et une mise en œuvre planifiée et systématiques des sanctions. Le service rendu est de court terme et ciblé. Il n'est pas question de services, ni de conseils.

Ces typologies font apparaître les notions de « contrôle », de « sanction », d' « incitation », d' « obligation », de « suivi étroit », de « droit », et de « service ». L'usage du terme « incitation » est distinct de l'usage dont il a été l'objet jusque là. Alors qu'il concernait seulement les incitations financières, il est entendu ici dans un sens plus général et inclut dans le cadre d'un « *contrat négocié entre les services sociaux et de l'emploi* »⁵². Jean Claude Barbier distingue aussi dans la notion de « service », ceux à court terme, ciblés ou encore universels. Il oppose les sanctions marginales et les sanctions systématiques. Enfin, il établit une distinction que l'on peut affilier à celle qu'établit Élisabeth Chelle lorsqu'elle parle de « nudge » en opposant une approche négociée ou une approche disciplinaire.

Enfin, Jean Claude Barbier distingue les deux idéaux types à partir de normes collectives. Pour lui, l'idéal type universaliste porte de façon équilibrée les exigences de la société et des individus, les droits et les obligations des personnes tandis que, dans l'idéal type libéral, les droits sont résiduels (Barbier, 2008).

Dans un cas, la société considère qu'elle a un devoir de solidarité vis à vis des plus pauvres, de l'autre, c'est l'individu qui désormais doit démontrer qu'il mérite la solidarité.

A partir de ces clarifications sémantiques, nous pouvons opposer dans l'analyse de l'activation adressée au destinataire de la politique publique, d'une part l'incitation de la sanction et d'autre part, la nature que prennent ces incitations et ces sanctions, si elles sont nombreuses ou marginales, négociées ou contraintes.

Le Revenu de Solidarité Active comme politique d'activation

Dans la loi de généralisation du RSA, l'emploi est la finalité prioritaire recherchée. Le RSA cherche

51 BARBIER Jean-Claude. op. cit. p.12, 2002.

52 BARBIER Jean-Claude. op. cit., 2002.

à « inciter à l'exercice d'une activité professionnelle »⁵³ à « encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle... »⁵⁴. L'emploi n'est pas que la finalité, il en est également une condition. Le RSA conditionne la prestation d'assistance à un engagement dans des démarches vers l'emploi, l'allocataire étant tenu « de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. »⁵⁵

Incitant à la reprise d'emploi, y associant un accompagnement vers la reprise d'un emploi, contraignant l'allocataire à s'y engager, le RSA établit, en tant que politique d'activation, un lien entre la protection sociale et l'activité professionnelle.

En ce qui concerne l'incitation et les obligations, comme nous l'avons vu précédemment, la loi de généralisation en fait état. Également pour ce qui est de l'incitation financière ou du « transfert monétaire conditionnel », le RSA garantissant à la personne « de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. »⁵⁶.

En ce qui concerne les sanctions, selon la loi de généralisation du RSA⁵⁷, l'allocataire y est également soumis en l'absence de respect à ses obligations. Les dispositions de contrôle découlent des notions d'obligations et de sanctions. Le refus de se soumettre au contrôle est d'ailleurs un motif de sanction.

L'allocataire du RSA a également accès, comme cela est notifié dans la loi à un suivi, des services et des droits connexes.

Le Département « délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion »⁵⁸ qui prévoit le financement d'actions susceptibles d'être investies par des allocataires du RSA comme un soutien dans leur parcours d'insertion.

Jean Claude Barbier parle de suivi étroit. Dans le RSA, il est question d'un accompagnement. La loi sur le Revenu de Solidarité Active établit un « droit à un accompagnement social et professionnel

53 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-1.

54 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, c 1, art 1.

55 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art 262-28.

56 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 115-2.

57 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-37.

58 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 263-1.

adapté à ses besoins et organisé par un référent unique »⁵⁹. L'accompagnement est aussi une obligation de l'allocataire dans la mesure, où en l'absence du respect des clauses de l'accompagnement, l'allocataire peut-être soumis à des sanctions. La notion de « nudge » développée par Élisabeth Chelle pourra faire l'objet d'une analyse dans la mise en œuvre effective de l'accompagnement par les référents uniques.

Enfin, il ressort également dans un article de la loi, la possibilité pour les allocataires de participer à « *La définition, la conduite et l'évaluation* »⁶⁰ de la politique publique du RSA. Cela semble intéressant de souligner cet aspect que nous pourrions également intégrer dans l'observation de la logique d'activation au sein du RSA.

Question de recherche et hypothèse

Ainsi, l'allocataire du Revenu de Solidarité Active est tenu de réaliser des démarches en vue de son insertion sociale ou professionnelle. Le RSA propose, par ses modalités d'activation incitatives et coercitives, un cadre principalement normatif qui peut être, malgré tout, contre balancé par certaines dispositions adressées aux allocataires susceptibles d'intégrer une logique différente : la possibilité d'accéder à un accompagnement social et professionnel, à des droits, à des services, ainsi que la possibilité de participer à la définition, la conduite et l'évaluation du RSA. Ces éléments laissent entrevoir un espace alternatif au contenu normatif du RSA.

Des agents sont missionnés en fonction des Départements pour mettre en œuvre les dispositions liées à l'activation des allocataires : organiser le suivi, le contrôle, veiller au respect des obligations, déclencher la sanction, accompagner les référents uniques, accompagner les allocataires, leur faire connaître leurs droits, leur permettre d'accéder à des services, de participer à la définition, la conduite, l'évaluation du dispositif.

En fonction des Départements, ses fonctions sont différemment réparties. Quoi qu'il en soit, les référents uniques sont chargés de l'accompagnement social et professionnel des allocataires.

Comment le Département de l'Isère organise-t-il la mise en œuvre de ses dispositions et dans quelle logique ? Comment l'ensemble de ces agents se saisissent-ils de ces dispositions ? Disposent-ils de

59 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-27.

60 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 115-2.

marges de manœuvre ?

Ces questions seront un préalable à une réflexion sur la pratique des référents uniques. Ce préalable permettra d'identifier comment cette logique d'action est traduite aux référents uniques par le Département, au travers de ses orientations politiques et de la pratique de ses agents. Nous partons du préétabli qu'ils ont la possibilité de s'aménager des marges de manœuvre, au sens où l'entend notamment Vincent Dubois. Utilisée dans le cadre de la sociologie des organisations, la notion de « marges de manœuvre » engage notamment les agents en contact avec les publics qui, pris dans le jeu bureaucratique, en disposent de différentes manières :

« Le passe-droit, l'interprétation, l'adaptation ou le zèle bureaucratique interviennent enfin tout particulièrement dans les relations directes entre usagers et agents, qui engagent leur corps physique et leur habitus (Dubois, 2010) en même temps que leur «identité de papier» (Dardy, 1990), et où l'influence des logiques de situation (distanciation vs empathie, tension vs coopération, etc.) le disputent à la conformation aux normes de l'institution »⁶¹

Un écart peut exister entre la mise en œuvre effective des agents et les attentes portées à leur intention. C'est notamment cet écart qu'il nous intéresse d'observer. Cela nous apportera des éléments quant à la signification de la logique d'activation mise en œuvre dans le contexte de notre travail.

Comment les dispositions de l'activation prévue dans le cadre de la loi du RSA sont-elles portées aux allocataires par les agents du Département, et surtout par les référents uniques? Quelles sont les possibilités d'agir et les choix que font ces professionnels ? Comment se positionnent-ils face à cette logique d'action présentée tout au long de cette introduction, au travers de ses deux composantes essentielles des politiques d'activation, les notions d'incitations et de contrôle ?

Parlant de la pauvreté, Élisabeth Chelle estime qu'il « *n'est pas administré sur un mode répressif ou coercitif. Son traitement repose, au contraire, sur des mécanismes d'adhésion qui contredisent la thèse du simple contrôle social ou de la disciplinarisation des pauvres.* »⁶²

Comment et dans quelle mesure la logique d'activation des allocataires du RSA est elle portée par

61 DUBOIS Vincent, op. cit. p.8, p. 275.

62 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.25.

les référents uniques ?

Pour répondre à cette question de recherche, je m'appuierai sur l'analyse d'Élisa Chelle pour établir l'hypothèse suivante : Les référents uniques contribuent à la logique d'activation adressée aux allocataires du RSA en recherchant davantage l'adhésion plutôt que l'obligation.

Méthodologie

Nous allons observer la mise en œuvre de l'activation des allocataires sur le Département de l'Isère et plus particulièrement sur le territoire de l'agglomération Grenobloise. Nous chercherons à comprendre le fonctionnement du service Développement social, chargé de la mise en œuvre du suivi des allocataires et du contrôle de leurs obligations précisément sur ce territoire.

La vérification de l'hypothèse nécessitera de s'intéresser au travail des référents uniques. Nous interrogerons principalement des référents uniques situés sur le territoire de Grenoble et certains de communes avoisinantes : Saint Martin d'Hères et Pont de Claix. Cela permettra de mesurer des enjeux éventuels liés à l'inscription dans les communes. En tant qu'échelon politique territoriale, les communes portent des orientations qui pourraient influencer sur la mise en œuvre du RSA.

La vérification de mon hypothèse nécessite des apports qualitatifs sur la pratique des agents, principalement sur la façon dont ils font l'usage de l'incitation et de la sanction, instruments principaux de l'activation. Cela implique d'observer la façon dont ils cherchent, à convaincre l'allocataire par « *des mécanismes d'adhésions* »⁶³, à le contraindre ou, au contraire, à faciliter l'insertion de l'allocataire en le soutenant sur ses propres choix sans l'influencer. Cela implique également d'observer ce qui se distingue de la logique d'activation induite par la loi et de celle portée par le Département de l'Isère. Il s'agit aussi de comprendre le rapport des référents uniques aux difficultés ainsi qu'aux compétences des allocataires. Enfin, l'observation de la pratique de contractualisation et d'orientation des allocataires aux services prévues dans le cadre du dispositif apportera des éléments de nature à comprendre la façon dont les référents conçoivent l'équilibre entre les droits et les devoirs des allocataires.

De façon à récolter la plus grande variété de pratiques, l'enquête de terrain a été principalement effectué à partir d'entretiens semi directifs.

Douze référents uniques ont été interrogés. Au regard de l'importance de la logique de parcours

63 CHELLE Élisa, op. cit. p.14, p.25

dans le cadre de la loi de généralisation du RSA et des choix du Département de l'Isère, les entretiens ont été réparti en fonction des parcours. Ont été effectivement rencontré quatre référents uniques du Parcours Social Santé Insertion, quatre référents uniques du Parcours Emploi Renforcé et quatre référents uniques du Parcours Emploi de chaque modalité, soit un conseiller par modalité. Un référent unique du Parcours Emploi dépendant de la modalité accompagnement global a également été rencontré dans un cadre exploratoire.

Il existe également un Parcours Activités Spécifiques, celui ci concerne peu d'allocataires⁶⁴. Il serait intéressant, dans le cadre d'une recherche plus approfondie, de comprendre la façon dont l'accompagnement est adressé à ce public et de le comparer aux autres. Afin de ne pas multiplier les catégories de professionnels avec lesquels m'entretenir au cours de l'enquête et, par soucis de faisabilité, j'ai choisi d'écarter ce parcours de mon enquête.

Les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion rencontrés dépendent tous des services sociaux de polyvalence de secteur du Département dans la mesure où les référents uniques d'autres organismes sont minoritaires⁶⁵.

Afin de mieux comprendre la logique de fonctionnement du Département de l'Isère sur le territoire de l'agglomération Grenobloise, il m'a semblé pertinent d'interroger les agents du service Développement Social chargés de la gestion du suivi et du contrôle des allocataires : le service. J'ai rencontré, à ce titre, la responsable du service et trois chargés de missions. La responsable est chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la politique du Département tandis que les chargés de mission gèrent l'organisation du suivi, du contrôle et prennent les décisions relatives à la validation des contrats, aux orientations et aux sanctions des allocataires.

Enfin, j'ai rencontré la responsable d'un service social qui intervient dans le cadre d'un Parcours Santé Social Insertion. Elle est notamment chargée de la validation des contrats des allocataires accompagnés par les référents uniques de son service.

Ont été construit deux guides d'entretiens , un pour les référents uniques (cf annexe 1) et un pour les

64 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Que ce soit à Grenoble, sur le territoire comprenant St Martin d'Hères (territoire Est), sur le territoire comprenant Pont de Claix (territoire Sud) ou dans l'ensemble de l'Isère, les orientations sur le Parcours Activités Spécifiques concernaient sur la période d'avril 2016 à mars 2017, 1 à 4% des allocataires. Sur les mêmes territoires et sur la même période les ré-orientations concernaient 7 à 9% des allocataires. Ces pourcentages sont inférieurs aux pourcentage des autres parcours. Le Parcours Emploi Renforcé, le second parcours le moins représenté, a des pourcentages pour l'orientation qui approchent les 10% et pour la réorientation les 30%.

65 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Que ce soit à Grenoble, sur le territoire comprenant St Martin d'Hères (territoire Est), sur le territoire comprenant Pont de Claix (territoire Sud) ou dans l'ensemble de l'Isère, les orientations et réorientations auprès des services de polyvalence de secteur concernaient sur la période d'octobre 2016 à mars 2017, de 73 à 91% des orientations et réorientations du Parcours Santé Social Insertion.

chargés de mission du service Développement Social et la responsable du service social (cf Annexe 2), ceci pour s'adapter à ces fonctions différentes. Les guides d'entretiens ont été réalisés de façon à permettre une expression des professionnels sur les différents items recherchés. Pour autant, la guidance par thématique a été choisie pour recueillir la pratique des référents sans que les items recherchés ne prennent le dessus sur ce qui est important, primordial aux yeux des professionnels. L'entretien auprès de la responsable du service Développement Social a été réalisé dans un cadre exploratoire. Elle a donc été amenée à s'exprimer librement sur les activités du service en lien avec l'accompagnement et le contrôle des allocataires du RSA.

Mon travail d'enquête de terrain s'appuie également sur des documents institutionnels qui cadrent les missions des référents uniques (cf Annexe 3, 4 et 5), des documents qui servent de contrat entre référents et allocataires (cf Annexe 7, 8 et 9) et un document de communication interne à l'usage des référents uniques et des chargés de missions (cf Annexe 10). Ces documents amènent des éléments formels de nature à éclairer le fonctionnement du Département de l'Isère.

Des éléments statistiques (cf Annexe 6) concernant l'activité du service Développement Social du Département de l'Isère nous permettront de prendre connaissance de la part quantitative des phénomènes que nous pourrions observer.

Enfin, j'ai réalisé deux séances d'observation participante dans le cadre des rencontres « Itinéraire RSA » animées par des référents uniques et des secrétaires du service Développement Social. Ces rencontres ont pour objectifs de présenter les droits et devoirs aux allocataires ainsi que les possibilités d'accompagnement. Ce travail est peu repris dans le mémoire car il apporte surtout des éléments sur la posture des référents. Ces observations auront permis d'alimenter une réflexion dans la phase exploratoire.

Ce travail de recherche a pour ambition de faire ressortir des tendances concernant l'activation des allocataires du RSA sur le département de l'Isère. Dans quelle logique l'activation est-elle portée par le Département de l'Isère ? Comment les agents du service Développement Social portent-ils cette logique ? Quelles sont leurs marges de manœuvre et de quelles façons en usent-ils ?

Ce travail cherche en premier lieu à faire ressortir la pratique et les motivations des référents uniques. Il sera question d'analyser la manière dont ils mettent en œuvre l'activation portée par le Département de l'Isère, les marges de manœuvres existantes et la façon dont ils les utilisent.

Cela nous permettra au final de dégager les prémisses d'une typologie de la pratique de l'activation par les référents uniques.

PARTIE 1 / Les attentes du Département de l'Isère à l'égard des référents uniques

Comme nous l'avons vu au cours de l'introduction, la mise en œuvre du RSA est confiée aux Départements. Il s'agit ici d'analyser les choix du Département quant à la mise en œuvre du RSA et de voir comment ses agents les portent auprès des référents uniques. Nous focaliserons notre attention sur la mise en œuvre du suivi des allocataires, l'application des sanctions et du contrôle du respect de leurs obligations plus largement.

En Isère, sur le territoire de notre enquête, l'agglomération Grenobloise, ces missions sont confiées au service Développement Social. Ce service participe à la mise en œuvre des orientations politiques du Département, définies notamment au sein du programme départemental d'insertion.

« Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes. »⁶⁶

Le service Développement Social est composé, en ce qui concerne la partie RSA, de chargés de missions, de secrétaires et d'une responsable.

A. Les attentes liées à l'accompagnement des allocataires

En ce qui concerne les politiques d'activation, Jean Claude Barbier parle de suivi étroit qui, de son point de vue, est mis en œuvre autant dans les régimes d'activation universaliste que d'activation libérale. La loi de généralisation du RSA parle d'accompagnement. Elle établit un « *droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique* »⁶⁷.

Virginie Muniglia explique qu'en France, dans le secteur de l'insertion, l'allocataire est pris en charge en fonction de ses besoins évalués par les professionnels selon un parcours en escalier.

66 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 263-1.

67 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-27

« Selon les standards de l'insertion, l'individu peut être perçu comme étant proche de l'emploi (insertion professionnelle), subissant des freins sociaux qui retardent ce retour (insertion sociale et professionnelle), ou étant très éloigné de celui-ci (insertion sociale). La façon de le qualifier et d'intervenir auprès de lui variera alors selon le diagnostic qui aura été posé sur sa situation. »⁶⁸

La loi de généralisation du RSA et le Département de l'Isère s'inscrivent dans la même logique.

Le Département, qui dans la loi⁶⁹ a la charge de l'orientation de l'allocataire vers ce référent unique, a confié, sur le territoire de l'agglomération Grenobloise, la gestion de l'orientation au service Développement Social. Il a développé l'ensemble des possibilités évoquées par la loi en les catégorisant sous forme de quatre parcours distincts : le Parcours Santé Social Insertion, le Parcours Emploi Renforcé, le Parcours Emploi et le Parcours Activités Spécifiques.

Avant de pouvoir accéder à un parcours, les allocataires qui ne sont pas inscrits au Pôle emploi sont d'abord orientés à une rencontre qui les informe sur leurs droits et devoirs et valide l'orientation vers le parcours de leur choix : « Itinéraire RSA ». La mise en œuvre des rencontres « Itinéraire RSA » en 2015 témoignent d'une volonté politique inscrite formellement dans le dernier programme départemental d'insertion vers l'emploi du Département de l'Isère de « réduire les délais entre la demande d'ouverture de droit et l'entrée en accompagnement de l'allocataire »⁷⁰.

1. Des parcours vers l'emploi

Trois parcours, proposés en Isère, sont des déclinaisons de l'orientation prioritaire imposée par la loi au premier alinéa de l'article L. 262-29⁷¹. Ils s'adressent tous les trois aux allocataires « disponibles

68 MUNIGLIA Virginie et al., « Accompagner les jeunes vulnérables : catégorisation institutionnelle et pratiques de la relation d'aide », Agora débats/jeunesses 2012/3 (N° 62), p. 99.

69 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-29.

« Le président du conseil général oriente le bénéficiaire du revenu de solidarité active tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28 »

70 Département de l'Isère, Programme Départemental d'insertion vers l'emploi 2017-2021. Disponible au format du fichier sur Internet : <<https://www.isere.fr/Documents/Social/insertion/professionnel/PDIE%202017-2021%20Version%20finale.pdf>>, p.20, consulté le 15.05.2017.

71 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 1 de l'art.L. 262-29.

« Le président du conseil général oriente le bénéficiaire, [...] De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi [...] ou pour créer sa propre activité, soit vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code, soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4 du même code, notamment une maison de l'emploi ou, à défaut, une personne morale gestionnaire d'un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, ou vers un autre organisme participant au service public de l'emploi mentionné aux 3° et 4° du même article ou encore vers un des réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises mentionnés à l'article 200 octies du code général des impôts ».

pour occuper un emploi »⁷².

a. Le parcours Emploi Renforcé

Le cas du Parcours Emploi Renforcé correspond à l'alternative donnée au Département de s'appuyer sur « *des organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4* »⁷³ du code du travail. Il s'agit en Isère de services communaux et intercommunaux. Il s'agit également d'un agent du Département, de missions locales et de salariés d'associations. Les personnels y sont employés au titre de conseillers emplois.

L'allocataire signe un Contrat d'Engagement Réciproque (Cf Annexe 9). Le contrat incite l'allocataire à prendre des engagements même s'il ne permet pas une expression vraiment détaillée. Il est validé par un chargé de missions du service Développement Social.

Les structures, organismes chargés de ce parcours, bénéficient d'un double financement. La Métropole de l'agglomération Grenobloise, intervient au titre du Plan Local d'Insertion et de l'Emploi (PLIE) lui même cofinancé par le Fonds Social Européen qui alloue des fonds dans le cadre d'accompagnement à l'insertion professionnelle. Le Département finance l'autre partie de ces postes au titre de l'accompagnement des allocataires du RSA.

Le département et le PLIE demandent (cf ANNEXE 3 et 4) aux structures de proposer des rendez-vous à une fréquence mensuelle. Ils prévoient également un nombre de 70 personnes en file active par équivalent temps plein. Les attendus à l'égard des Parcours Emploi Renforcé sont précis, détaillés et approfondis. « Accompagner l'allocataire dans sa globalité », « lever les freins à l'emploi », « travailler en partenariat », « orienter », « coordonner actions et prestations » sont les notions clefs qui définissent l'accompagnement.

Ce parcours est le plus exigeant en terme d'intensité d'accompagnement. Le contrat est moins incitatif en comparaison de celui du Parcours Santé Social Insertion mais le contenu de l'accompagnement est fortement balisé. Les objectifs et modalités sont formalisés. Le travail mené auprès de l'allocataire traite des aspects variés de l'insertion de l'allocataire, le prenant en compte dans sa globalité. De plus, la fréquence de rendez-vous mensuel offre une latitude importante au professionnel pour susciter la mobilisation de l'allocataire. Le Parcours Emploi Renforcé est par

72 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 1 de l'art.L. 262-29.

73 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 1 de l'art.L. 262-29.

contre le moins investi par les allocataires après le Parcours Activités Spécifiques.⁷⁴

b. Le Parcours Emploi

Le Parcours Emploi correspond dans la loi de généralisation du RSA à « *l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* »⁷⁵ du code du travail. L'institution en question est Pôle emploi. Le référent unique est alors un conseiller du Pôle emploi.

Conformément à la loi⁷⁶, le projet personnalisé d'accès à l'emploi utilisé pour tous les demandeurs d'emploi remplit la fonction de contrat pour les allocataires du RSA. Ce contrat précise le métier, le nombre d'heures et le type de contrat recherché. Il ne fait l'objet d'aucune validation et n'est pas transmis au Département. Il a pour fonction de guider le conseiller emploi dans les propositions qui pourraient être faites au demandeur d'emploi. Les éléments indiqués sont les souhaits que les demandeurs d'emploi ont exprimé mais ils font également office d'engagements dans la mesure où ils peuvent être opposables en cas de manquement.

L'offre de service de Pôle emploi s'organise autour de quatre modalités de suivi et d'accompagnement, qui répondent à des besoins et attentes des demandeurs d'emploi différents en termes de nature et de fréquence des contacts. La logique qui construit ces parcours relève de la même logique décrite précédemment par Virginie Muniglia qui consiste à établir des niveaux de suivis différents en fonction de l'évaluation des besoins du demandeur d'emploi.

*« → **L'accompagnement renforcé** : à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ont impérativement besoin d'avoir des entretiens physiques réguliers avec leur conseiller. Ce dernier gère, alors, un portefeuille de maximum 70 demandeurs d'emploi dans cette situation.*

*→ **L'accompagnement guidé** : idéal pour ceux qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche, par des échanges physiques, téléphoniques ou par e-mail. Le conseiller détient alors un*

74 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Que ce soit à Grenoble, sur le territoire comprenant St Martin d'Hères (territoire Est), sur le territoire comprenant Pont de Claix (territoire Sud) ou dans l'ensemble de l'Isère, les orientations et réorientations sur les Parcours Emploi Renforcé concernaient sur la période d'octobre 2016 à mars 2017, de 10 à 11% des orientations et 27 à 34 % des réorientations.

75 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 1 de l'art.L. 262-29.

76 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-34.

«Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail élabore conjointement avec le référent désigné au sein de cette institution ou d'un autre organisme participant au service public de l'emploi le projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du même code. »

portefeuille de 100 à 150 personnes.

→ **Le suivi et appui à la recherche d'emploi** : cette modalité s'adresse aux demandeurs les plus autonomes et proches du marché du travail. Le conseiller peut alors gérer un portefeuille de 200 à 350 personnes. Il veille à ce qu'elles reçoivent des offres d'emploi et restent actives dans leur recherche. Les contacts sont essentiellement dématérialisés.

→ **Accompagnement global** : Pôle emploi s'est associé avec les Conseils départementaux pour créer une 4e modalité de suivi. Pour cela, des binômes ont été mis en place entre des conseillers Pôle emploi et des correspondants sociaux au sein des Conseils généraux. Ces derniers mobilisent, au sein des services du Département ou de structures partenaires, les professionnels de l'action sociale qui assurent l'accompagnement global coordonné avec le conseiller Pôle emploi. »

L'accompagnement global dépend d'un financement du Fond Social Européen et bénéficie des mêmes prérogatives que le Parcours Emploi Renforcé. Cette modalité est née suite à la mise en place d'un protocole national signé le 1er avril 2014⁷⁷ dans lequel le Pôle emploi s'est positionné pour proposer un accompagnement auprès d'allocataires présentant des freins sociaux et professionnels plus importants, à condition que l'accès à l'emploi reste envisageable.

Jean Marie Pillon explique que la conception qui préside à la création de la modalité renforcée et de l'accompagnement global correspond à une évolution de la conception du rôle du conseiller emploi. De son point de vue, celui-ci est chargé à présent d'établir un pronostic des chances du demandeur d'emploi. A ce titre, il parle d' « employabilité ».

« l'évaluation des demandeurs d'emploi repose ainsi de plus en plus sur le pronostic -formulé par les agents de pôle emploi- de leurs chances de retrouver un emploi. Afin d'évaluer le futur chômeur, son approche des événements, sa psychologie, sont de plus en plus pris en compte. Ces évolutions se concrétisent par l'émergence d'un suivi renforcé des personnes jugées les plus éloignées du marché du travail, désigné par la notion d'accompagnement des demandeurs d'emploi. »⁷⁸

Le Parcours Emploi établit une nouvelle hiérarchie de parcours au sein de l'institution et superpose la modalité Accompagnement Global du Parcours Emploi et du Parcours Emploi Renforcé.

Le Parcours Emploi est un parcours investi largement par les allocataires. Il est le deuxième parcours le plus investi⁷⁹.

77 Pôle-Emploi, Département, Disponible sur Internet : <<http://www.pole-emploi.org/informations/conseil-general-@/1227/view-category-19485.html>>, Consulté le 01.08.2017.

78 PILLON Jean-Marie, *Pôle Emploi, Gérer le chômage de masse*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p.16.

79 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Que ce soit à Grenoble, sur le territoire comprenant St Martin d'Hères (territoire Est), sur le territoire comprenant Pont de Claix (territoire Sud) ou dans l'ensemble de l'Isère, les orientations sur ce parcours concernaient sur la période d'octobre 2016 à mars 2017, 38 à 46 % des allocataires. Sur les mêmes territoires et sur la même période les

c. Le parcours Activités Spécifiques

Le Parcours Activités Spécifiques a été créé spécifiquement pour les travailleurs indépendants. Il est mis en œuvre par une Société Coopérative et Participative, par une association ainsi que par la chambre du commerce et de l'industrie. Ces organismes correspondent à ce que la loi nomme « réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises mentionnées à l'article 200 octies du code général des impôts »⁸⁰.

Ce parcours s'adresse à une catégorie de public bien précise qui exclut les allocataires qui auraient le projet de réaliser une activité :

« L'accompagnement des travailleurs non-salariés se concentre sur le développement des activités afin d'accélérer l'accès à une autonomie financière et exclut l'acte de création. » (cf Annexe 5)

L'accompagnement cherche à s'assurer de la viabilité sur le long terme de l'activité. Les structures sont amenés à « Travailler le deuil de l'activité » et doivent réaliser des diagnostics afin de « valider ou d'invalider la poursuite de l'accompagnement dans le parcours » (cf Annexe 5).

Dans le cadre de ce parcours, le Département de l'Isère intègre les allocataires qui cherchent à travailler en tant qu'indépendant. Il incite ces allocataires à entreprendre des projets réalistes susceptibles de leur permettre de sortir du RSA ou, si ce n'est pas le cas, d'intégrer un autre parcours. Ce parcours concerne un nombre d'allocataires restreint, comme nous l'avons vu en introduction.

2. Emploi ou « réciprocité » pour les allocataires du PSSI

La loi⁸¹ prévoit des dispositions pour des allocataires qui ne seraient pas prêts à l'emploi. L'allocataire serait alors orienté vers un service social.

Cette disposition se traduit en Isère par le Parcours Santé Social Insertion. Il est mis en œuvre par

ré-orientations concernaient 19 à 31% des allocataires.

80 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 1 de l'art.L. 262-29.

81 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 2 de l'art.L. 262-29.

« Le président du conseil général oriente le bénéficiaire [...] Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale. »

des travailleurs sociaux de différents « *organismes compétents en matière d'insertion sociale* »⁸² soit les services sociaux du Département, d'associations, de certains CCAS et de certains services spécialisés.

Conformément à la loi⁸³, l'allocataire signe un Contrat d'Engagement Réciproque dans un délai de deux mois après l'orientation. Renouvelé tous les six mois à un an, en Isère, le contrat est validé par le responsable du référent en ce qui concerne les référents uniques des services du Département et par un chargé de missions du service Développement Social pour les autres services sociaux. Le contrat du Parcours Santé Social Insertion (cf Annexe 7) est le plus précis et le plus incitatif des différents contrats proposés dans l'ensemble des parcours. Il invite à une explicitation de la situation et incite à notifier des engagements précis, détaillés et datés.

Le contenu de l'accompagnement proposé par les référents du Parcours Santé Social Insertion est défini par le Département de l'Isère qui communique ses dispositions auprès des référents uniques dans le cadre d'informations aux services, de journées de formations et d'informations.

Enfin, il est à noter que ce parcours est le plus fréquenté⁸⁴ en dépit du fait qu'il ne soit pas le parcours prioritaire dans la loi de généralisation du RSA.

Conformément à la loi, le Parcours Santé Social Insertion propose un accompagnement social par des travailleurs sociaux. Mais le Département de l'Isère incite, sur le territoire de l'agglomération Grenobloise, au travers de l'action du service Développement Social à un parcours davantage orienté vers l'emploi. Cette logique apparaît d'abord au sein du dernier programme départemental d'insertion élaboré par le Département et dans les entretiens effectués auprès des agents du service Développement Social.

82 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, alinéa 2 de l'art.L. 262-29.

83 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-36.

« Le bénéficiaire du revenu de solidarité active ayant fait l'objet de l'orientation mentionnée au 2° de l'article L. 262-29 conclut avec le département, représenté par le président du conseil général, sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle. ».

84 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Que ce soit à Grenoble, sur le territoire comprenant St Martin d'Hères (territoire Est), sur le territoire comprenant Pont de Claix (territoire Sud) ou dans l'ensemble de l'Isère, les orientations sur ce parcours concernaient sur la période d'octobre 2016 à mars 2017, 41 à 48 % des allocataires. Sur les mêmes territoires et sur la même période les ré-orientations concernaient 30 à 38% des allocataires. En comparaison des autres parcours, ces chiffres sont les plus élevés en ce qui concerne respectivement les orientations et les réorientations.

a. L'emploi pour les allocataires du Parcours Santé Social Insertion

Le dernier programme départemental d'insertion du département de l'Isère signé en 2017, ajoute un mot à l'intitulé : programme départementale d'insertion vers l'emploi. L'objectif et l'intention du Département de l'Isère y est affichée et révèle à minima d'une intention de communiquer sur cet objectif.

« Nous allons modifier ce qui s'appelait hier le Programme Départemental d'Insertion qui va devenir le Programme Départemental d'Insertion vers l'Emploi. Il ne s'agit que d'un nom, mais bien nommer les choses a son importance et cela traduit la volonté de notre majorité départementale d'inscrire notre politique d'insertion dans un projet global de soutien à l'emploi et de liens avec les acteurs économiques. ». Intervention de Sandrine Martin Grand, Vice-Présidente en charge des actions de solidarité et insertion, PDIE 2017-2021⁸⁵

Le Département s'approprie également la formule « *nul n'est inemployable* »⁸⁶ utilisé dans le Plan pluriannuel contre la Pauvreté et l'Inclusion sociale du 21 janvier 2013. La source initiale de la formule participe à la légitimer tandis qu'elle donne en elle même de la crédibilité à la priorité du Département : l'emploi pour tous.

La logique d'une trajectoire vers l'emploi préside à l'ensemble du programme et ce, également à l'adresse particulière des référents uniques du Parcours Santé Social Insertion. Il est énoncé dans le programme départemental d'insertion vers l'emploi 2017-2021 que les actions financées par le Département, même si elles s'adressent à des allocataires en difficultés sociales, doivent inclure l'« objectif emploi » comme perspective et « *lever de freins préalables à leur employabilité* »⁸⁷ en vue de l'emploi.

*« Les actions de redynamisation, de valorisation des compétences, de développement de lien social, d'accompagnement sur la santé, essentielles aux publics en difficulté ou isolés pour reprendre confiance ou lever de freins préalables à leur employabilité, ne doivent plus être en périphérie de l'axe emploi, mais s'inscrire dans un parcours vers l'emploi et dans une articulation cohérente du projet professionnel des allocataires. »*⁸⁸

85 Département de l'Isère, op. cit. p.25, p.14.

86 Id., p.2.

87 Id., p.19.

88 Id., p.19.

La responsable du service Développement Social, responsable de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, porte ces préoccupations dans son discours et plus particulièrement en direction des travailleurs sociaux du Parcours Santé Social Insertion. Elle entend agir sur la pratique de ces référents uniques, leur permettre de développer des compétences dans le cadre d'un accompagnement emploi.

« J'ai des CER que j'ai gardé sous le coude et qui ne me conviennent pas du tout. Tu sens qu'il y a un public hyper en difficulté, mais tellement en difficulté ! Elles [les assistantes de service social] mettent un peu ça en avant pour dire : « mais nous, on ne peut pas, on ne peut pas »... un espèce de truc d'impuissance. Du coup, non. On va renverser la vapeur : « on veut vraiment que vous vous mettiez dans la connaissance du milieu de l'entreprise, la connaissance de l'IAE et que vous soyez en capacité de prescrire. Il y a des gens qui sont dans le parcours PSSI parce qu'ils ont un problème de santé, de logement. C'est à ce titre là que vous les accompagnez, mais ils seront très bien dans un PER ». Il y a aussi des travailleurs sociaux qui veulent garder l'accompagnement, c'est un peu leur famille : « oui, c'est sympa, voilà non, je veux continuer à l'accompagner ». « Bon, ben prescrit alors ! Sinon tu l'envoies vers le PER ». La personne faut qu'elle avance. ». Entretien n°13, Responsable du service Développement Social.

De son point de vue, les référents du Parcours Santé Social Insertion ne mettent pas en œuvre l'accompagnement vers l'emploi pour les personnes en difficulté. Elle explique que ces référents doivent pouvoir aujourd'hui prescrire aux allocataires des orientations vers des actions qui ont vocation à accompagner vers l'emploi et qu'à ce titre, ils doivent se former. Elle estime que, s'ils n'accèdent pas à ces compétences et qu'ils ne sont pas en capacité de réaliser ce travail, les référents uniques doivent orienter les allocataires vers le Parcours Emploi Renforcé.

Cette vision des référents uniques du Parcours Santé Social Insertion est partagée par tous les chargés de missions interrogés. Un chargé de mission en particulier se montre résigné à ce sujet.

« Moi je ne crois pas à la disponibilité des AS pour accompagner les personnes à l'emploi. ». Entretien n°16, chargé de mission service Développement Social

Une responsable d'un service social interrogée explique les changements que cela implique dans le service. On comprend au travers de l'utilisation du mot « challenge », que cela est encore loin d'être le cas et que cela représente une épreuve difficile.

« Avec le nouveau slogan de la collectivité qui est "nul n'est inemployable », on va tenter de mettre en... On doit pas tenter, on doit mettre en accompagnement ces publics là et les mobiliser, chaque fois que c'est possible, vers l'emploi. Et si c'est pas l'emploi à court terme, il faut qu'on est en ligne de mire

l'emploi dans un futur plus ou moins proche. On se doit de mobiliser les allocataires sur des actions de mobilisation, sur des accompagnements adaptés, quelques soient les problématiques rencontrées par les allocataires, que ce soit des difficultés liées à la langue, des problèmes de santé, des problèmes de mobilité. Ça c'est le challenge. ». Entretien n°17, responsable d'un service social qui propose des Parcours Santé Social Insertion.

L'hésitation de cette responsable : « *On doit pas tenter, on doit mettre en accompagnement* » montre le degré d'effort à produire pour intégrer ce nouvel objectif emploi auprès des référents uniques et auprès des allocataires.

b. Le « chaînage des actions »

Le travail qui consiste à amener les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion à activer vers l'emploi est perçu par les chargés de mission comme un travail de « longue haleine ». Tous les chargés de missions interrogés parlent de susciter un changement progressif chez les référents. Avant de les conduire à la logique emploi, il parle de la logique de « projet ».

Cela correspond également à une idée présente dans les orientations politiques du Département de l'Isère. Dans l'appel à projet pour la création d'« Espaces isérois vers l'emploi », le Département établit pour principe le « *chaînage des actions* »⁸⁹ qui consiste à élaborer des étapes dans une logique de continuité.

Ce principe se traduit pour les chargés de missions du service Développement Social dans le suivi du contrat des allocataires. Pour eux, les engagements des allocataires ne doivent pas présenter des actions isolées. Elles doivent être en lien et s'inscrire dans un projet plus large.

« Le deuxième niveau, c'est la qualité des contrats et donc travailler avec les référents en PSSI pour que les contrats aient plus de sens ; plus de sens, c'est la capacité du référent à prendre en compte de manière globale l'allocataire mais aussi de mettre en place des paliers qui permettent à cet allocataire tant bien que mal de se projeter dans une évolution positive de sa situation, donc des paliers, c'est qu'est ce que je peux projeter ? À quoi je m'engage dans un terme court pour avancer dans mon projet d'insertion sociale et professionnelle ? ». Entretien n°16, chargé de mission service Développement Social.

⁸⁹ Département de l'Isère, Appels à projet Complémentaire 2017 « Espaces isérois vers l'emploi », Disponible au format du fichier sur Internet : https://www.isere.fr/sites/default/files/fiche_aap_comp_actions_innovantes_vers_lemploi.pdf, Consulté le 31.08.2017

Le contrat est une façon pour les chargés de mission d'avoir une prise sur l'accompagnement, d'avoir de la visibilité, de s'assurer que la « mise en mouvement » de l'allocataire est enclenchée telle qu'elle est attendue. Avant d'aller vers l'emploi, il s'agit, de leur point de vue, de s'assurer qu'il y a « mobilisation » de l'allocataire.

Cet effort de favoriser le projet est contrarié par certains allocataires qui au sein de leurs contrats font part de leurs difficultés de santé. Un chargé de missions en l'occurrence encourage les référents uniques à inciter l'allocataire à faire ce qu'il pense être bien pour l'allocataire.

« même si la personne elle est schizophrène, et que c'est très difficile, quel projet t'as pour elle ? Comment est ce que tu peux la faire aller mieux ? ». Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

Cette logique de cheminement dans un parcours construit à partir d'un projet est ainsi déployé auprès des référents uniques. Même s'il ne relève pas de la priorité emploi, il apparaît pour les chargés de missions comme le « cœur » de l'accompagnement.

« ...chacune de ces actions est un moyen pour permettre aux allocataires de : soit compléter l'information dont il a besoin, soit se former, soit se confronter à un champ social et professionnel, soit aussi, pour beaucoup d'entre eux, de reprendre confiance en eux avant de pouvoir passer autre chose, dans une sorte de cheminement d'escalier sur lequel ils peuvent prendre pied, c'est le cas de le dire, pour avancer dans leur insertion sociale et professionnelle. ». Entretien n°16, chargé de missions service Développement Social.

c. Accompagner à la citoyenneté

Une seconde orientation politique du Département doit retenir notre attention. Dans le programme départemental d'insertion vers l'emploi 2017-2021, Mme Sandrine Martin-Grand, Vice-Présidente aux actions de solidarité et insertion, parle notamment au cours de l'introduction de la mise en place d'un « système de réciprocité »⁹⁰ qui consiste à associer au contrat un avenant (Cf Annexe 8) qui aura pour but d'inciter les allocataires à contribuer à la collectivité par des démarches bénévoles. Ce système s'adresse aux allocataires éloignés de l'emploi qui s'inscriront dans le Parcours Santé Social Insertion. Comme il est précisé dans le programme départemental d'insertion vers l'emploi 2017-2021, l'objectif emploi n'est pas supprimé, il est simplement différé.

90 Département de l'Isère, op. cit p.25, p.14.

« Le retour à l'emploi procède d'étapes permettant à l'allocataire de reprendre contact avec la société, de se réappropriier les codes du travail et de reprendre confiance dans ses capacités »⁹¹.

Le programme départemental d'insertion vers l'emploi rend compte à ce sujet de deux logiques. D'abord, l'engagement citoyen est une action en vue de l'insertion de l'allocataire. L'engagement est présenté comme une expérience que l'allocataire va pouvoir capitaliser et réutiliser dans sa vie quotidienne dans la perspective finale d'un retour à l'emploi.

« Toutes les démarches, et notamment les démarches non rémunératrices, [...] contribuent à valoriser des savoirs faire en jouant un rôle dans la société. De nombreux allocataires déjà engagés dans ces démarches témoignent des bénéfices de cette remobilisation sociale dans leur vie quotidienne. »⁹²

La seconde logique consiste à faire de la contribution citoyenne une contrepartie facultative de l'aide sociale versée dans le cadre du RSA, de façon à rétablir l'équilibre entre les droits et les devoirs.

« Le Département encourage cette dynamique dans un principe de réciprocité de l'aide sociale : chacun a le droit d'être aidé (solidarité et devoir du Département), et le devoir d'être utile à la société (solidarité de l'individu). »⁹³

Ce système traduit d'une intention de susciter une contrepartie supplémentaire aux allocataires susceptibles de rester dans le dispositif.

Les agents du Département interrogés s'approprient la logique qui valorise l'intérêt des allocataires plutôt que celles qui les renvoie à leurs devoirs. Ils adhèrent au principe dans la mesure où il peut permettre à l'allocataire de se rendre utile et d'y trouver une source de valorisation. Ce principe est également un outil d'incitation. Il permet à ce chargé de mission de légitimer ses conseils auprès d'allocataires sur des aspects qui ne concernaient pas directement le contrat jusque là.

"Les gens, quand je les rencontre, c'est ce que je vais essayer de leur faire entendre, c'est à dire qu'ils ont une problématique ok, mais que ça ne les empêche pas de faire de petites choses dans la vie, d'aller rencontrer d'autres personnes. Des mamans qui ont des enfants en bas âge : « Moi mes petits, ils ne sont pas scolarisés, je ne peux rien faire ». « Vous avez des enfants, ils sont petits, ils ne sont pas scolarisés, vous pouvez rencontrer d'autres mamans, vous pouvez aller accompagner à l'école, vous pouvez... Il y a d'autres choses, vous n'êtes pas obligé de rester en cercle fermé avec trois enfants, ne

91 Département de l'Isère, op. cit p.25, p.17.

92 Ib., p.17.

93 Ib., p.17.

pas bouger, même si quelque fois c'est compliqué. ». Entretien n°15, chargé de missions service Développement Social.

Pour la responsable du service social, le principe correspond à l'idée de rompre l'isolement. L'appropriation est encore un peu plus personnalisée même si cela peut correspondre à l'idée selon laquelle la participation citoyenne est une expérience qui peut-être capitalisée. Parlant du système de réciprocité, elle explique :

« Ça dit certes, tu as le RSA, certes tu es loin de l'emploi, mais du coup, on te verse le RSA et du coup, tu vas faire des actions auprès de la MDH de secteur, des associations du secteur. Mais, il me semble que dans l'accompagnement, même en dehors du RSA, les travailleurs sociaux, ils ont toujours dit au public ce qui existait comme groupe par exemple au sein d'une MDH, que pour rompre l'isolement, favoriser le lien social, faire venir les publics vers les actions « petits déjeuners » des MDH, vers les écrivains publics. Enfin, ça a toujours été fait. Il n'y a pas eu besoin d'attendre la note de la réciprocité dans le cadre du RSA et donc l'effet inverse, c'est qu'on va marquer ça : « orientation vers la MDH », c'est de la réciprocité. » Entretien n°17, responsable d'un service social.

Pour elle, ce système est non seulement défendable mais il a toujours été porté par les services sociaux. De son point de vue, nouveauté consiste à en rendre compte de la contribution des allocataires à la société civile. Il s'agit d'apporter la preuve du fait que les allocataires apportent bien une contribution. Cette observation correspond à l'analyse d'Élisa Chelle qui estime que :

« Dans une politique sociale conditionnelle, le pauvre, pour être secouru, doit apporter la preuve non seulement de son indigence mais également de sa « bonne volonté » à « s'en sortir ». La puissance publique, doit, pour ce faire, mettre en place une logistique particulière : il s'agit de vérifier la présence d'une motivation »⁹⁴

Parlant des politiques de contrôle, Vincent Dubois *« considèrent qu'elles doivent beaucoup à la mise en scène politico-médiatique des fraudes »⁹⁵*

On pourrait se demander si la mise en place de la réciprocité relève d'une volonté du Département de l'Isère d'organiser la preuve de la contribution des allocataires du RSA à la société civile et ainsi de la bonne utilisation de l'argent publique.

94 CHELLE Élisa, op. cit. p.14, p.130.

95 DUBOIS Vincent, *« Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux »*, Actes de la recherche en sciences sociales 2009/3 (n° 178), p. 29.

3. Le choix des parcours mais une priorisation à la « levée des freins » vers l'emploi

L'accompagnement des allocataires proposé par le Département de l'Isère, porté par le service Développement Social relève de deux tendances actuelles dans les politiques d'insertion.

La frontière entre les parcours est perméable. Le Parcours Santé Social Insertion propose un accompagnement vers l'emploi malgré l'éloignement des allocataires de l'emploi et les parcours prévus pour l'accompagnement envisagent de travailler sur la levée des freins sociaux.

Cette logique préside à des préconisations du plan pluriannuel contre la pauvreté du 11 janvier 2013 qui y voit une rupture positive avec le passé.

« Les modalités d'orientation des bénéficiaires du RSA seront revues pour rompre avec la logique binaire prévoyant une orientation, soit vers un accompagnement social, soit vers un accompagnement professionnel. L'objectif consiste à réviser l'article L.262-2 9 du code de l'action sociale et des familles pour prévoir une articulation beaucoup plus systématique entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel. »⁹⁶

De plus, les accompagnements sont établis en fonction de l'évaluation qu'il sera faite de la « distance à l'emploi » de l'allocataire. Cela correspond à la notion d'employabilité dont Jean Marie Pillon parle pour les conseillers du Pôle emploi. Pour lui cette logique, promue par l'OCDE dans les années quatre vingt, et par l'Union Européenne dans les années quatre vingt dix, émergent en France dans les années 2000. Pour lui « ces programmes se proposent d'intervenir directement sur l'employabilité de chacun, entendue comme une mesure individuelle de la « distance à l'emploi »⁹⁷ Comme la logique d'activation, la logique qui consiste à estimer « la probabilité de retrouver un emploi »⁹⁸ de l'allocataire, centre également son approche sur le chômeur.

La présence de ces deux tendances en Isère, dans la politique du Département et leur mise en œuvre sur le territoire de l'agglomération Grenobloise par le service Développement Social se manifestent notamment par la préférence accordée par le service Développement Social au Parcours Emploi Renforcé.

96 Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 11.01.2013, disponible en ligne <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_pluriannuel_contre_la_pauvrete_et_pour_l_inclusion_sociale.pdf>, consulté le 04.07.2017.

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

98 PILLON Jean-Marie, *Pôle Emploi, Gérer le chômage de masse*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p.16

On a pu voir précédemment qu'il était attendu des référents uniques du Parcours Santé Social Insertion d'accompagner vers l'emploi ou, tout au moins, d'accompagner en établissant des étapes pour l'allocataire de façon à maintenir une dynamique dans le temps. Nous avons vu également que, du point de vue des agents du service Développement Social interrogés, les référents uniques de ce parcours ne répondaient pas idéalement à ces attentes. Ainsi valait-il mieux dans ce cas, du point de vue de la responsable du service Développement Social, qu'ils orientent vers le Parcours Emploi Renforcé.

Le Parcours Emploi ne présente pas non plus les caractéristiques idéales, du point de vue des agents du service Développement Social. Peu de liens existent sur le plan opérationnel entre le Pôle emploi et le Département. Le Département de l'Isère n'apporte pas de financements complémentaires à l'activité du Pôle emploi adressée au suivi des allocataires du RSA. Pour la responsable du service Développement Social, son service n'a pas de légitimité à intervenir dans le fonctionnement du Pôle emploi. De son point de vue, il existe des liens au niveau politique mais pas au niveau opérationnel et cela ne permet pas une coordination de l'activité des référents uniques, des conseillers emplois.

« Sur le co-pilotage, on est avec la DIRECCTE. On est présent ensemble sur les dialogues de gestion, les comités financiers. L'état est présent via la DIRECCTE, ce qui n'est pas tout à fait la même chose que Pôle emploi, que « moi conseiller Pôle emploi dans l'accompagnement ». Parce que la dessus, moi je n'ai aucun lien. Les directeurs de Pôle emploi, ils sont présents sur les équipes pluridisciplinaires pour donner l'information sur là où en est la personne. Mais en fait moi, je n'ai aucune légitimité. Le Pôle-emploi, il pourrait dire : « attendez, les gens ils sont au RSA ok, ils sont inscrit à Pôle emploi, mais nous on s'en fout de vos orientations. Nous, on est dans notre axe quoi. Vous êtes inscrit à Pôle emploi, vous devez rechercher un emploi, vous devez vous rendre disponible pour les offres qu'on vous propose ». Ils se sont adaptés un peu avec la quatrième modalité pour des gens qui sont un peu plus éloignés de l'emploi. » Entretien n°16, responsable du service Développement Social.

À la lecture des statistiques du service Développement Social⁹⁹, le Parcours Emploi Renforcé est le moins choisi en première intention, comme nous l'avons vu précédemment, après le Parcours Activité Spécifiques. Pourtant la responsable du service Développement Social, y voit bien le choix

99 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Que ce soit à Grenoble, sur le territoire comprenant St Martin d'Hères (territoire Est), sur le territoire comprenant Pont de Claix (territoire Sud) ou dans l'ensemble de l'Isère, les orientations et réorientations sur les Parcours Emploi Renforcé concernaient sur la période d'octobre 2016 à mars 2017, de 10 à 11% des orientations et 27 à 34 % des réorientations.

de référence. C'est d'ailleurs, pour elle un des enjeux de la création des rencontres « itinéraire RSA ».

« Je trouve qu'on gagne beaucoup de temps à être en « Itinéraire », à bien préparer le choix des allocataires, pour faire en sorte qu'ils aillent plus en PER, et que s'ils y vont, ils savent pourquoi et, que limite, il peut être en PER et que, ce n'est pas grave, s'il est suivi par une AS. » Entretien n°13, responsable du service Développement Social.

Au regard des chiffres des réorientations vers le Parcours Emploi Renforcé, on s'aperçoit que les allocataires s'orientent moins sur le Parcours Emploi Renforcé lors de leur premier choix qu'ils ne le font après, dans le cadre d'une « réorientation ». Ne peut-on pas y voir l'influence des agents chargés de la mise en œuvre ?

Les chargés de missions ont tous une représentation très favorable du Parcours Emploi Renforcé. Pour eux cette possibilité offerte par le Département est une chance comme l'explique ce chargé de missions.

« L'Isère finance cet accompagnement, profitons-en et faisons en profiter beaucoup plus les allocataires. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

Ils considèrent les référents uniques de ce parcours compétents pour la mission qui leur est confiée et qu'ils disposent de l'ensemble des informations nécessaires. Ils estiment que le temps dont ils disposent pour accompagner les allocataires est satisfaisant. En bref, de leur point de vue, ils sont parfaitement « outillés » pour l'accompagnement des allocataires.

« Après en général, les contrats PER, ils sont plutôt bien remplis. C'est des choses plus concrètes et c'est un accompagnement plus intensif. Les gens, ils sont vus une fois par mois. Les référents, ils sont obligés de mettre en place quelque chose, des actions de coaching, de redynamisation, des enquêtes métiers, des périodes d'immersion. Du coup, c'est vrai que les contrats sont souvent bien construits avec des étapes balisées. Eux, ils en ont besoin, ils en ont besoin parce que c'est plus dynamique comme accompagnement. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

Sur le territoire de l'agglomération Grenobloise, l'allocataire a le choix du parcours mais l'incitation est latente. La logique veut que l'allocataire, quels que soient ses besoins, dans la mesure des moyens alloués, soit accompagné au mieux et cela passe par un travail sur les freins vers l'emploi, construit au travers d'étapes successives qui permettent le maintien de la dynamique de l'allocataire. Cela corrobore l'idée selon laquelle, d'après Élisabeth Chelle, le RSA a pour objectif : « d'orienter des

intentions. »100

L'importance accordé à l'emploi dans la mise en œuvre du RSA rend compte des analyses de Jean Claude Barbier¹⁰¹ sur l'évolution des politiques d'activation en France lorsqu'il explique que les motivations solidaristes qui ont contribué à la création de la catégorie d'insertion sont aujourd'hui contrebalancées par des motivations qui relèvent de la régulation du marché du travail.

Le système de réciprocité établi par le Département de l'Isère s'inscrit en partie dans une logique de contrepartie. Pour Élisabeth Chelle, « *la contrepartie c'est demander quelque chose en échange, exiger une compensation* »¹⁰². Ici, la contrepartie n'est pas exigée, elle est facultative. POUR LE département de l'Isère témoigne à l'allocataire du fait qu'il a la chance de bénéficier de l'aide publique et qu'il peut à son tour apporter à la collectivité.

Dans le cadre du RSA, l'allocataire a également des obligations soumises aux contrôles. En cas de non respect, l'allocataire peut-être sanctionné et à terme, perdre effectivement le bénéfice de l'aide sociale. Voyons ce qu'il en est plus exactement en Isère et sur le territoire de l'agglomération Grenobloise.

100 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.161.

101 Jean-Claude Barbier, op. cit. p.9.

102 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14., p.162.

B. Les attentes liées au contrôle des obligations

Pour Jean Claude Barbier¹⁰³, une politique d'activation, selon sa nature, témoigne de son devoir de solidarité à l'égard de son destinataire (pour les régimes d'activation universaliste), soit attend de lui une preuve du fait qu'il le mérite (pour des régimes d'activation libérale). Parlant du RSA, Élisabeth Chelle considère que le RSA relève de la seconde catégorie, l'allocataire doit fournir la preuve de son mérite : « *L'aide est gagée : elle est la contrepartie d'un « bon comportement ».* »¹⁰⁴

Comment la mise en œuvre de la logique d'activation au Département de l'Isère au travers de l'action du service Développement Social nous renseigne à ce propos ? De quelle contrepartie s'agit-il ?

Vincent Dubois considère en ce qui concerne les politiques d'activation, que le contrôle est un levier, un instrument qui permet à côté de l'incitation financière de convaincre les individus d'aller vers l'emploi :

« Tourné contre les « mauvais pauvres » et les soi-disant calculs de ceux qui choisiraient l'assistance plutôt que le travail, le renforcement du contrôle s'inscrit dans la logique d'une politique où la morale paternaliste le dispute au rationalisme de l'économie néo-classique. Le contrôle forme l'un des moyens pratiques d'une telle politique en même temps qu'il la symbolise. Il doit permettre d'agir sur les assistés pour les faire sortir de la « culture de la dépendance » et les conduire à une « préférence pour l'emploi »¹⁰⁵.

Comment la logique de contrôle est-elle portée au sein du Département de l'Isère sur le territoire de l'agglomération Grenobloise ?

Comme nous l'avons vu, conformément à la loi¹⁰⁶, l'accompagnement est rattaché à une obligation, celle de réaliser des démarches, pour ceux dont les autres sources de revenus sont inférieures à un certain seuil, en vue de son insertion.

Parlant de la mise en œuvre des sanctions, Élisabeth Chelle précise que « *la puissance publique, doit,*

103 Jean-Claude Barbier, op. cit. p.9.

104 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14., p.15.

105 DUBOIS Vincent, op. cit. p.36, 2009, p. 29.

106 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-28

« Le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu [...] de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. »

pour ce faire, mettre en place une logistique particulière : il s'agit de vérifier la présence d'une motivation »¹⁰⁷. Cette logistique particulière, dans le cadre du RSA, s'appuie sur quatre obligations plus observables fixées par la loi¹⁰⁸ : avoir un contrat signé avec le référent unique ; respecter les engagements pris dans le contrat ; pour les allocataires du Parcours Emploi, rester inscrit à Pôle emploi ; et accepter de se soumettre au contrôle. Le non respect de ces obligations par l'allocataire l'expose à des sanctions.

Le nombre d'avertissements en 2016-2017 correspond à près de 30% des allocataires tandis que les réductions concernent 9,5% des allocataires et les radiations effectives 3% des allocataires sur le Département de l'Isère. Ces chiffres sont à relativiser¹⁰⁹ mais nous pouvons considérer que l'activité qui consiste à avertir n'est pas une activité marginale dans la mesure où elle touche près d'un allocataire sur trois. Seulement un allocataire sur trois parmi ceux avertis sera sanctionné. Les allocataires sont effectivement sanctionnés sur le Département de l'Isère mais cela reste marginal. Il reste à savoir pourquoi et comprendre ce qui précède à ces sanctions et à ces nombreux avertissements.

107 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.130.

108 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-37.

« Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général :

« 1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats [...] ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;

« 2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats [...] ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

« 3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à [Pôle Emploi], a été radié [...] ;

« 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre. »

109 Chiffres établis par comparaison à partir de deux sources distinctes :

Caf, *Prestations légales, Aides au logement, Revenu de solidarité active au 31 décembre 2015*, disponible en ligne sous http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/stats_annuelles/Fascicule%20PL%20LOG%20RSA%2031122015.pdf, Consulté le 02.09.2017, p.21

La CAF de l'Isère comptabilise au 31 décembre 2015, 25 074 allocataires.

Au cours de la période avril 2016 mars 2017, des documents interne au service Développement Social rendant compte de l'activité statistique du service (cf Annexe 6) estime que le Département a réalisé 7216 avertissements, 2389 réductions, 1819 rétablissements et seulement 855 radiations. Si le chiffre du nombre d'allocataire du RSA dans l'Isère a pu varier, cela donne des éléments significatifs à titre indicatifs. Si le nombre d'allocataires restait identique au cours d'avril 2016 à mars 2017, le pourcentage serait de 29% d'allocataires avertis, 9,5% d'allocataires réduits, 7% d'allocataires rétablis et 3% d'allocataires radiés .

1. Les disparités entre les parcours

Voyons de façon descriptive ce que prévoit la loi en terme de procédure, la façon dont le Département l'organise et dont elle est portée à sa mise en œuvre par le service Développement Social sur le territoire de l'agglomération Grenobloise.

a. Déroulement de la procédure

La loi parle, en ce qui concerne la sanction, comme expliqué à l'article L. 262-37 précité, d'une suspension pour tout ou partie. Au terme de la sanction, une radiation du dispositif peut également être appliquée. Le soin est laissé aux Départements de déterminer la nature de la sanction, les délais liés à l'application de la sanction et comme le présente l'article L. 262-37¹¹⁰, les délais liés à la radiation du RSA.

Au même article, la loi prévoit un rétablissement du versement de l'allocation après signature d'un nouveau contrat.

Enfin, l'article précise également que la sanction ne peut intervenir sans consultation de l'allocataire dans le cadre d'une équipe pluridisciplinaire que le Département est tenu d'organiser¹¹¹.

La constitution d'une équipe pluridisciplinaire¹¹² est une obligation légale. Elle a une fonction consultative pour les décisions de réorientation et de sanction. Cette équipe est composée de

110 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-37.

« Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, son versement est repris par l'organisme payeur sur décision du président du conseil général à compter de la date de conclusion de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi. »

111 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-37.

« Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois. »

112 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-39.

« Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail dans des conditions précisées par la convention mentionnée à l'article L. 262-32 du présent code, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

« Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire. »

représentants d'institutions qui portent des parcours d'allocataires ainsi que d'un représentant des allocataires.

Au regard de ce cadre légal, le Département de l'Isère a établi une procédure progressive qui intègre dans le temps les différentes possibilités de sanctions.

Après manquement aux obligations, le service Développement Social transmet un avertissement à l'allocataire avant l'étude de sa situation en équipe pluridisciplinaire. Si l'allocataire ne se manifeste pas, le chargé de missions, par délégation du Président du Département, applique la sanction. Il s'agit d'une réduction de 25% pendant deux mois. Si aucune démarche de l'allocataire ou du Département n'interrompt la procédure, la réduction est portée à 50% pour deux mois. Au bout de ces deux mois, une radiation de l'allocataire du dispositif est actée.

Pour les agents chargés de cette décision, la procédure est jugée souple dans la mesure où l'allocataire a une longue période au cours de laquelle il peut se manifester pour interrompre la procédure et éviter sa radiation. De leur point de vue, la procédure peut ainsi permettre de « remobiliser » l'allocataire même si certains d'entre eux laissent la procédure aller à son terme, comme le précise cette chargée de mission :

« Ça laisse en tout et pour tout à peu près six mois pour se manifester à partir du courrier d'avertissement jusqu'à la radiation. Parfois, c'est pas assez. Dans la majorité des cas, ça suffit mais il y a quand même des personnes qui vont jusqu'à la radiation selon les situations. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

De façon plus concrète, en Isère, la procédure de sanction est enclenchée pour l'étude des « perdus de vue » dans le cadre du contrôle de la présence des allocataires à la rencontre « Itinéraire RSA » et de l'existence d'un contrat valide, ce que le service Développement Social et le Département nomme le « contrôle d'effectivité ». Elle peut-être enclenchée également pour non respect de rendez vous, du suivi ou de démarches non réalisées pour lesquelles l'allocataire s'était engagé dans son contrat.

L'organisation des relances, signalements au Département, contrôles du respect des obligations est effectuée par le service Développement Social de l'agglomération Grenobloise, et parfois, pour certains services sociaux, par leur secrétariat. Le référent unique peut signaler au Département tout manquement aux obligations et être au déclenchement d'une procédure de sanction. Il peut le faire

soit par l'intermédiaire d'une fiche de liaison (cf Annexe 10), soit en positionnant une situation auprès de la Commission Locale d'Admission et de Suivi ou CLAS organisé dans le cadre du Plan Local d'Insertion et de l'Emploi (PLIE) mais investie également par le service Développement Social. La question pour les référents uniques est de savoir s'ils jouent un rôle dans les relances des allocataires, s'ils signalent les absences au service Développement Social, s'ils les ignorent laissant alors filer la procédure ou au contraire s'ils les protègent.

Cette description correspond à l'organisation générale de la procédure de sanction. Dans la réalité de chaque parcours, elle s'avère beaucoup plus complexe, les obligations n'étant pas toujours équivalentes d'un parcours à l'autre et les possibilités de contrôle inégales.

b. Des obligations variées en fonction des parcours

Le Parcours Santé Social Insertion

L'allocataire est tenu dans le cadre du Parcours Santé Social Insertion à la signature d'un Contrat d'Engagement Réciproque dans un délai de deux mois après l'orientation, renouvelable tous les six mois à un an.

Le contrat du Parcours Santé Social Insertion offre en théorie d'autant plus de possibilité de sanctions qu'il impose de contraintes dans ces engagements. En pratique, cela dépendra de la tolérance de l'agent chargé de la validation et de son usage de la procédure de sanction. Cela dépendra également du référent unique et de l'allocataire et de la façon dont ils se positionnent eux-mêmes face à ce contrat.

Le Parcours Emploi Renforcé

Conformément à la loi¹¹³, l'allocataire qui dépend du Parcours Emploi Renforcé doit signer,

113 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-35.

«Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers un organisme participant au service public de l'emploi autre que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail conclut avec le département, représenté par le président du conseil général, sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu

contrairement au Parcours Santé Social Insertion, un Contrat d'Engagement Réciproque dans le mois qui suit l'orientation et renouvelable tous les six mois à un an.

Par ailleurs, comme le précise la loi¹¹⁴, l'allocataire ne peut refuser deux propositions dites « raisonnables ». Le caractère raisonnable doit être définie au préalable par négociation entre l'allocataire et son référent et doit prendre en compte les aptitudes, le souhait, les freins de l'allocataire et le marché du travail.

La loi¹¹⁵ précise également que, dans le cas où le référent unique estime que l'allocataire n'a pas respecté l'une de ses obligations, le référent, tout au moins, sa structure d'appartenance, a pour responsabilité de le signaler auprès du Département qui pourra, comme nous l'avons vu précédemment, enclencher la procédure de sanction.

Comme il en a déjà été question, le Parcours Emploi Renforcé est tenu de proposer des rendez-vous entre référents et allocataires à une fréquence mensuelle.

Ce cadre spécifique du Parcours Emploi Renforcé suscite de l'intérêt à un chargé de missions qui voit dans la menace de la sanction une opportunité de « dynamiser » les allocataires. Selon lui, cela génère un sentiment de menace chez le référent d'autant plus enclin à inciter l'allocataire à respecter plus rigoureusement ses obligations.

« Si le FSE, dans le contrôle qu'il fait, constate un moindre accompagnement, il ne versera pas les financements attendus. Donc, licenciement potentiel. Donc, pour éviter les licenciements, application plus rigoureuse. Pour qu'il y ait une meilleure application des items du FSE, il y a l'obligation d'informer le département qui lui va transmettre un avertissement à l'allocataire pour que l'allocataire soit beaucoup plus respectueux de ses devoirs dans un accompagnement emploi renforcé. Donc ça c'est très net sur Grenoble parce qu'ils sont sous le management direct de la METRO. » Entretien n°16, chargé de missions service Développement Social.

Rappelons tout de même que, pour autant, cette obligation de fréquence de rendez vous s'impose au

énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle. »

114 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-35.

« Il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies. »

115 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-35.-

« Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas une stipulation de ce contrat, l'organisme vers lequel il a été orienté le signale au président du conseil général. »

réfèrent. Légalement, l'allocataire n'est pas soumis à cette obligation sauf si celui indique ou accepte d'indiquer dans son contrat cette fréquence de rendez vous comme engagement. Le mécanisme présenté par ce chargé de missions dédouanerait le Département de toute intention coercitive tout en agissant sur la mobilisation de l'allocataire.

Le Parcours Emploi

Selon la loi¹¹⁶, l'allocataire inscrit sur le Parcours Emploi est soumis à l'obligation de remplir le projet personnalisé d'accompagnement à l'emploi. Les chargés de missions n'ont pas accès au Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi et, à vrai dire, ils estiment que ce n'est pas nécessaire, comme l'explique ce chargé de missions.

« Les parcours emploi, on ne les voit pas les PPAE, parce que, pour nous, ce qui fait office de contrat, c'est l'inscription au Pôle emploi. Du moment que tu t'inscris au Pôle emploi, c'est obligatoire qu'à un moment donné, tu vas faire ton PPAE. Donc nous, on n'a pas besoin de les voir. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

La signature d'un contrat est garantie, c'est ce qui justifie pour le chargé de missions le fait qu'il n'ait pas à s'en soucier. La préoccupation des chargés de missions concerne principalement l'existence effective d'un suivi. Il s'agit surtout, selon eux, d'être réactif aux radiations du Pôle emploi de façon à pouvoir déclencher la procédure de sanction à ce moment là.

« Tous les mois, on a un listing qui s'appelle les perdus de vue de Pôle emploi qui sort, qui est généré automatiquement. En fait, t'as un listing avec tous les allocataires du RSA et un de Pôle emploi, un listing de personnes désinscrites de Pôle emploi et tu as toutes les personnes orientées Pôle emploi et désinscrites, radiées etc.... On fait des avertissements sur cette base là, sur le listing de personnes qui ne sont plus inscrites à Pôle emploi. Donc là, sur les Parcours Emploi, là au Pôle emploi, on a réussi à bien faire tourner la machine » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

La radiation de Pôle Emploi intervient au terme d'une procédure de sanction interne à Pôle Emploi dont les conseillers du Pôle emploi sont garants. Dans cette procédure, comme l'explique Jean Marie Pillon, les conseillers emploi ont *« un mandat de contrôle et de sanction, consistant à*

116 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 262-34.

«Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail élabore conjointement avec le réfèrent désigné au sein de cette institution ou d'un autre organisme participant au service public de l'emploi le projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du même code. »

rapporter la situation des individus aux obligations mentionnées dans le Code du travail à la rubrique « droits et devoirs du demandeur d'emploi »¹¹⁷. Non seulement, ils ont un mandat de contrôle mais ils sont également, « légitimes pour retirer des droits aux personnes dont le comportement ne respecte pas les devoirs stipulés dans le code du travail. »¹¹⁸. Tandis que la procédure du Département donne aux référents uniques une fonction de contrôleur, la procédure de Pôle emploi fait des conseillers les porteurs de la décision.

L'allocataire inscrit sur le Parcours Emploi, exposé à une radiation du Pôle emploi, conformément au code du travail¹¹⁹, a davantage de motifs de sanctions que ceux qui relèvent d'autres parcours. Plus exactement, il peut être sanctionné en cas de refus de deux offres d'emploi dites « raisonnable », de signature d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi, d'une proposition d'action, d'action d'insertion, d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation, d'une offre de contrat aidé, de présentation à une visite médicale ou de toute convocation réalisée par Pôle emploi ou un organisme mandaté par Pôle emploi.

La procédure de Pôle emploi veut qu'à chaque proposition refusée ou manquement à ses obligations, le demandeur d'emploi se justifie. Sans nouvelles de la part de l'allocataire, un avis avant radiation lui est transmis systématiquement de façon informatique. Le demandeur d'emploi a alors un délai de quinze jours pour se manifester avant la radiation.

Comme le suggère Élisabeth Chelle, le RSA conditionnalise son aide à l'allocataire au respect de ses obligations. Aussi, elle estime que « Conditionnaliser c'est soumettre à une puissance d'arbitrage.

117 PILLON Jean Marie, « Conseiller à Pôle emploi. De l'échec du métier unique aux interstices de la polyvalence », Sociétés contemporaines 2016/4 (N° 104), p. 132.

118 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.28, 2016, p.194.

119 Code du travail, Partie législative, cinquième partie, livre IV, Titre Ier : Droits et obligations du demandeur d'emploi

« Est radiée de la liste des demandeurs d'emploi, dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'État, la personne qui

1° Soit ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ;

2° Soit, sans motif légitime, refuse à deux reprises une offre raisonnable d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-6-2

3° Soit, sans motif légitime :

a) Refuse d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi prévu à l'article L. 5411-6-1 ;

b) Refuse de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi proposée par l'un des services ou organismes mentionnés à l'article L. 5311-2 et s'inscrivant dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi ;

c) Refuse de répondre à toute convocation des services et organismes mentionnés à l'article L. 5311-2 ou mandatés par ces services et organismes ;

d) Refuse de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi ;

e) Refuse une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation ;

f) Refuse une action d'insertion ou une offre de contrat aidé prévues aux chapitres II et IV du titre III du livre Ier de la présente partie. »

*Et donc confier des comportements au regard extérieur, un regard qui, ex post, classe et hiérarchise, écarte et récompense. »*¹²⁰

Sur le Département de l'Isère, ce sont les chargés de missions qui sont affectés aux fonctions du contrôle des obligations des allocataires, et au déclenchement des sanctions. Comment se saisissent-ils réellement de leur mission de contrôle, comment actent-ils les décisions de sanctions et avec quels objectifs ?

2. Une priorité : le « contrôle d'effectivité »

Le Département de l'Isère est celui qui confie aux chargés de missions cette « *puissance d'arbitrage* »¹²¹ dont parle Élisabeth Chelle. A ce titre, il confie à ces services des consignes, priorités, orientations qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

Les entretiens effectués auprès du service Développement Social laissent penser que le contrôle de l'obligation de l'allocataire à tenir ses engagements passe au second plan. Les statistiques établies par le service Développement Social conduisent à la même analyse. L'usage de la procédure au motif du non respect des engagements est effectivement anecdotique¹²² tous parcours confondus. Si ces chiffres sont à relativiser en ce qui concerne le Pôle emploi¹²³, ils rendent compte de la pratique du service Développement Social en ce qui concerne le respect des engagements.

La procédure de sanction est ainsi principalement utilisée dans le cadre de ce que le Département de l'Isère appelle le contrôle d'effectivité.

120 CHELLE Élisabeth, op.cit. p.14, p.34.

121 Id., p.34.

122 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Pour les territoires qui nous concernent, au cours de la période d'avril 2016 à mars 2017, les pourcentages d'allocataires avertis et diminués au motif du non respect des engagements ne dépassent pas les 6%

123 Les radiations du Pôle emploi peuvent avoir été motivées par le non respect des engagements des demandeurs d'emploi vis à vis de Pôle emploi. Cela sera comptabilisé au service Développement Social dans le cadre des chiffres qui relèvent du contrôle de l'effectivité.

a. « Contrôler l'effectivité » pour que tous aient un accompagnement

Le programme départemental d'insertion vers l'emploi 2017-2021 du Département de l'Isère souligne un faible taux de contractualisation et rend compte de l'ampleur du manquement aux obligations des allocataires. A ce titre, il fait d'un de ses objectifs d'améliorer ce taux de contractualisation par le contrôle d'effectivité. Cela revient à identifier les allocataires qui n'ont pas de contrat valide en cours.

« L'évaluation du programme départemental révèle des taux de contractualisation et de suivi d'accompagnement faibles, avec de l'absentéisme aux rendez-vous fixés. Depuis octobre 2014, un contrôle d'effectivité des accompagnements a été engagé, en direction des accompagnements de Pôle emploi, puis de ceux « emploi renforcé », « Social Santé Insertion » et « Travailleurs non salariés ». Tous les allocataires, ou conjoints soumis aux droits et devoirs sans contrat d'engagement réciproque signé ou non renouvelé depuis 6 mois reçoivent un courrier d'avertissement. Cet avertissement peut être suivi d'une procédure de réduction puis de suspension des droits sans manifestation de leur part. »¹²⁴

Les statistiques établies par le service Développement Social rendent compte de cette préoccupation. Les avertissements et réductions déclenchés à l'attention des allocataires sans contrat concernent toujours plus de 80 % du taux d'allocataires avertis ou réduits total¹²⁵.

Pour la responsable du service Développement Social, cet axe de travail est prioritaire dans la mesure où les obligations des allocataires n'ont de sens que si le contrôle de ces obligations est efficace et, que les allocataires qui ne les respectent pas, sont rappelés à l'ordre dans un délai raisonnable.

« On a aussi expliqué pourquoi c'était important de ne pas tarder non plus à avertir les gens plutôt que d'attendre un an, avant que nous, on se rende compte qu'ils n'ont pas de contrat et au bout d'un moment leur dire : « vous n'avez pas de contrat » et de les avertir, c'est vraiment un manque de cohérence. Je pense que l'enjeu de la réactivité, il est important pour que ça prenne sens. » Entretien n°13, responsable service Développement Social.

124 Département de l'Isère, op. cit. p.26.

125 Chiffres établis à partir de données d'activités du Département de l'Isère à usage interne sur l'année 2016 et 2017 (Cf Annexe 6).

Ces statistiques concernent les territoires ciblés pour notre terrain de recherche soit « secteur sud » pour la commune de Pont de Claix, « secteur est » pour la commune de St Martin d'Hères et le secteur de Grenoble.

Pour les chargés de missions, cette vision de la mise en œuvre du contrôle des obligations est nouvelle et cela génère un changement de pratique important auquel les agents ne s'opposent pas pour autant. Cet axe est intégré par les chargés de missions comme un axe prioritaire et justifie, à ce titre, une mise à l'écart du contrôle des engagements, comme l'explique cette chargée de mission

« Là on est sur du non respect de contrat, ce qui est rare. Moi, si les personnes déjà, elles ont signé leur contrat, déjà c'est bien. Toutes les personnes qui ne viennent pas à « Itinéraire RSA », qui ne choisissent pas de parcours, au bout de deux mois, t'as une procédure d'avertissement parce qu'on sait pas où tu es et il faut aller voir son référent. [...] 7 ans que ces gens sont dans la nature, on ne sait pas s'ils sont suivis [...] quand la nouvelle majorité est arrivée en place avec un référentiel idéologique différent quand même par rapport à ce qui se faisait avant, on a du lancer un plan de contrôle d'effectivité. Donc l'idée, c'était de regarder notre territoire de nous dire : « bon là, on a 5000 personnes sur 120000, on sait pas où elles sont. Il faut les rattraper. » Campagne d'avertissements, des procédures qui ont débouché sur de la réduction. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

Il a fallu, pour les chargés de missions, les cadres des équipes de référents rationaliser l'organisation de service pour mettre en œuvre de façon efficace ce contrôle. On note également dans le discours un vocabulaire statistique très présent. L'attention n'est plus portée aux allocataires mais aux éléments quantitatifs liés au contrôle d'effectivité. En premier état, on ne tient pas compte de la situation de l'allocataire, des raisons du manquement à ces obligations. L'attention est portée à la masse. L'allocataire fait partie de la statistique. Il ne s'agit pas d'améliorer sa situation mais de traiter un problème symbolique, voire politique. Le programme départemental d'insertion pour l'emploi affiche clairement cette logique : il s'agit de « *Garantir une gestion rigoureuse de l'allocation dans un esprit de justice sociale* »¹²⁶. Pour le Département de l'Isère, la justice sociale passe par la vérification du contrôle des obligations. Les statistiques qui démontrent du taux d'accompagnement effectif sont essentielles pour en apporter la preuve.

Sophie Divay considère que les professionnels chargés de l'insertion de publics sont de plus en plus soumis aux missions de contrôle et sont également de plus en plus assujettis à des contraintes de gestion liées au contrôle de leur propre activité.

« De façon généralisée donc, les accompagnateurs sont des « rationalisateurs » de l'aide à la recherche d'emploi dont l'activité est de plus en plus rationalisée. Ils subissent le poids d'une double contrainte, celle du contrôle qu'ils doivent exercer sur les victimes du chômage et celle d'exercer ce

126 Département de l'Isère, op. cit. p.25, p.26.

contrôle tout en étant placés sous le joug du contrôle d'outils gestionnaires... »¹²⁷

En l'occurrence, la responsable d'un service social explique que le service fait l'impasse sur l'aspect qualitatif du fait de l'énergie déployée pour améliorer les chiffres liés à l'effectivité du contrat. Elle fait part d'ailleurs de sa volonté de rétablir cet équilibre.

« On a beaucoup amélioré le taux de contractualisation puisque sur Grenoble et Grenoble sud, on était à moins 17% et aujourd'hui, on est à peu près à 50% de contractualisation, ce qui est quand-même pas mal, mais après sur le contenu, on a un peu du mal. Moi, je me dis, aujourd'hui, on continue à rattraper et à mettre en place l'organisation pour bosser là-dessus. Après, on va aller à notre rythme. De toute façon, on arrivera pas à tout englober d'ici la fin de l'année peut-être même pas jusqu'à juin 2018, soyons clair. Mais moi, mon idée c'est d'arriver à travailler beaucoup plus sur l'accompagnement et que les AS arrivent à repérer les structures qui peuvent être dans l'accompagnement des publics. » Entretien n°17, responsable d'un service social

Aux conflits internes ou inter professionnels liés au « contrôle d'effectivité », on peut y voir une lutte de signification, en accordant d'un côté de l'importance à l'aspect quantitatif et à la singularité des allocataires et de l'autre un traitement de l'ensemble des allocataires. Parlant des liens avec les assistantes sociales chargées des Parcours Santé Social Insertion, la responsable du service Développement Social fait part de cette opposition.

« On a eu beaucoup de résistances en disant : « moi je refuse de faire une fiche de liaison en disant que la personne est pas venue. Je veux qu'elle soit avertie. » Et il y en a eu beaucoup, et ça a duré des années : « Moi, je refuse de dénoncer l'allocataire, le lien de confiance que j'ai avec lui. » Bon, du coup aujourd'hui, ils ont plus le choix et de toute façon, nous on a les listing ici qui fait que, de toute façon, les personnes on va les avertir. » Entretien n°13, responsable du service Développement Social.

Elle explique qu'au final, le contrôle de l'effectivité n'a plus besoin de la contribution du référent unique.

b. Signaler les « allocataires perdus » pour les rediriger

Dans le cadre du contrôle de l'effectivité, comme expliqué précédemment, la situation de l'allocataire n'est pas considérée. L'allocataire n'est pas relancé, il est averti dans le cadre d'une gestion rigoureuse et systématique.

¹²⁷ DIVAY Sophie, « *Les réalités multiples et évolutives de l'accompagnement vers l'emploi* », Informations sociales 2012/1 (n° 169), p. 45-54.

Pourtant, on constate dans les faits que les chargés de missions aménagent dans le procédure de la souplesse. Par exemple, tous les chargés de missions interrompent la procédure systématiquement dès qu'un allocataire a repris contact avec son référent unique ou lorsqu'un service argumente, au cours de l'équipe pluridisciplinaire, sur les difficultés de l'allocataire et l'existence d'un suivi. Même après décision rendue de la part du chargé de missions, après passage en équipe pluridisciplinaire, ils sont tous favorables à l'interruption de la procédure si l'allocataire interpelle et respecte les usages, en l'occurrence transmettre un courrier de recours comme l'explique cet agent.

« ...par exemple, là, on a fait l'EP au mois d'avril, on acte une réduction au 1er du mois suivant. [...] Là cet après midi, je reçois une dame qu'on avait réduit au 1er avril donc je lui dit : « Dépêchez-vous parce que bientôt, c'est le 5 mai et vous allez être réduite. » Donc, la procédure, c'est que les personnes, elle me fasse un courrier de recours de ce type là, en disant : « Madame, Monsieur, voilà pourquoi j'ai été... je ne me suis pas présenté, je vous demande le rétablissement. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

Avertir ou sanctionner pour les agents du Département interrogés, c'est en premier lieu mobiliser l'allocataire, lui permettre de se remettre dans une dynamique. L'avertissement, la diminution sont, de leur point de vue, des bons outils pour cela. L'idée n'est pas de pénaliser l'allocataire. Dans l'esprit des agents, l'avertissement est un outil d'autant plus intéressant qu'il ne pénalise pas l'allocataire. Pour eux, la mobilisation de l'allocataire relève de ses obligations et de son intérêt comme l'explique ce chargé de missions.

« Je suis là pour essayer de leur faire comprendre que le RSA, c'est de l'argent public, qu'ils ont des droits et des devoirs, le droit d'être accompagné et cet accompagnement c'est pour leur bénéfice, ce n'est pas pour les enquiquiner, leur dire : « oui mais qu'est ce que vous faites ? » » Entretien n°15, chargé de missions service Développement Social.

Cette idée préside également à l'esprit du programme départemental d'insertion vers l'emploi. Mme Sandrine Martin-Grand, Vice-Présidente aux actions de solidarité et insertion, explique, en introduction du programme départemental d'insertion vers l'emploi 2017-2021, que le contrôle est dans l'intérêt des allocataires concernées.

« Une très grande majorité d'allocataires est dans la difficulté et a besoin de notre solidarité. Lutter contre la fraude, au-delà de l'argent récupéré, c'est aussi redonner du sens à l'allocation. Cela permettra aussi, je le crois, de réintégrer dans le dispositif celles et ceux qui ont lâché prise, souvent

d'ailleurs car on ne les a pas assez aidés. »¹²⁸

Du point de vue du Département de l'Isère et du service Développement Social, la sanction est une façon de remettre des allocataires dans le droit chemin, ce que les chargés de missions appellent « *leur remettre les pieds sur terre* » (Entretien n°15, chargé de missions service Développement Social) ou « *un coup de pied dans le cul* » (Entretien n°16, chargé de missions service Développement Social).

Lorsque les allocataires avertis, réduits, suspendus, radiés reprennent contact, les agents multiplient les stratégies pour « remobiliser », « rebooster », « remotiver » l'allocataire. Ils expliquent que la rencontre est constituée systématiquement d'un rappel aux obligations, premier niveau d'incitation, qu'il s'agit ensuite de mobiliser leur intérêt en tenant compte des difficultés, capacités, souhaits des personnes et enfin, d'établir une préconisation en ce qui concerne les perspectives d'accompagnement à laquelle l'allocataire est susceptible d'adhérer.

« Moi, je prends ma casquette : « voila le cadre c'est ça, je vous rappelle que pour le RSA, vous êtes dans l'obligation d'avancer dans votre parcours. Vous avez un référent, il me dit que vous ne le rencontrez pas régulièrement, est ce que ça n'accroche pas avec ce référent ? Est ce que c'est que ça ne correspond plus à ce que vous vivez à l'heure actuelle ? Qu'est ce qui vous empêche de ? ». En disant bien à la personne : « ok, j'entends votre problématique actuelle, on change de parcours mais dans six mois, je veux voir une évolution. » Entretien n°15, chargé de missions service Développement Social.

La procédure de sanction et, notamment la priorité mise au contrôle de l'effectivité, sont là pour jouer un rôle fortement incitatif dans l'esprit des référents uniques. Les allocataires n'ont presque « plus le choix » et doivent prendre cette direction :

« Maintenant, faut y aller, faut aussi se mettre en mode projet, construire quelque chose... En tout cas, ce qu'on nous demande aujourd'hui, c'est de ne pas laisser les gens signer leur contrat et puis après, être tranquille pendant un an. Il faut qu'ils construisent quelque chose avec leur référent avec tout l'environnement qu'ils ont autour. Donc aujourd'hui, le travail qu'on fait c'est vraiment ça. » Entretien n°14, chargé de missions service Développement Social.

Si les chargés de missions interrompent presque toujours la procédure de sanction lorsqu'un allocataire se manifeste, il arrive, à la marge, que la rencontre avec l'allocataire ne justifie pas, du point de vue des chargés de missions interrogés, l'interruption de la procédure. Qu'est ce qui dans leurs motivations justifie ce type de pratique ?

128 Département de l'Isère, op. cit. p.28, p.3.

c. Signaler les allocataires pour les sanctionner

Il ressort des entretiens que, du point de vue des chargés de missions, l'allocataire doit prouver qu'il adhère à l'accompagnement. Si ce n'est pas le cas, l'allocataire ne répond pas à ses devoirs. L'allocataire ne parvient pas toujours à convaincre le chargé de mission. Ses intentions sont mises en doute. La sanction prend alors une autre signification, si l'objectif est de « remobiliser » l'allocataire, la menace n'est plus suffisante. Il s'agit alors de sanctionner au titre d'une certaine conception de la justice sociale.

Cette logique correspond à l'analyse d'Élisa Chelle qui estime que dans « *une politique sociale conditionnelle, le pauvre, pour être secouru, doit apporter la preuve non seulement de son indigence mais également de sa « bonne volonté » à « s'en sortir ».* La puissance publique, doit, pour ce faire, mettre en place une logistique particulière : il s'agit de vérifier la présence d'une motivation »¹²⁹

Comme nous l'avons déjà vu, cette tâche est notamment confiée aux chargés de missions du service Développement Social et également pour les Parcours Santé Social Insertion menés par les services sociaux du Département aux responsables des services sociaux. La question que ces agents sont amenés à se poser correspond à cette formule d'Élisa Chelle qu'elle utilise lorsqu'elle analyse notamment le RSA :

*« L'individu qui ne travaille pas est, de ce fait, entouré d'un voile de suspicion. L'effort fourni est-il suffisant pour légitimer l'aide perçue ? »*¹³⁰

Au cours des entretiens, deux des trois chargés de missions interrogés expliquent qu'ils s'efforcent de trouver les indices de la mauvaise foi de l'allocataire, d'une intention abusive qui leur permettrait de révéler l'absence de motivation. Ces indices se trouvent dans les explications des personnes, l'argument déguisé, le mensonge. Cela génère chez eux un sentiment de suspicion à l'égard de certains allocataires. Ce sentiment peut alors soit s'infirmier, soit se confirmer par le jugement final du chargé de mission. Les questions d'un chargé de missions en particulier peuvent s'assimiler alors à un interrogatoire. L'un d'entre eux retranscrit raconte un dialogue avec un allocataire.

129 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.130.

130 Id., p.164.

« « Vous avez déménagé quand ?

– 2015

– 2015 ?

– Oui trois mois cinq mois je sais plus.

– 2015 ? vous n'aviez pas de boîtes aux lettres ? Pendant combien de temps ?

– Oh deux trois mois. Après, j'ai perdu mes clefs.

– Mais vous en avez pas eu pendant combien de temps ?

– 5 mois. »

Je lui dit : « mais attendez, l'autre fois dans le couloir vous m'avez parlé de trois mois.

– Oui trois mois cinq mois je sais plus. »

Si tu veux moi je sentais qu'il me baladait mais qu'il me baladait... Alors, je l'ai laissé s'exprimer et à la fin je lui dis : « écoutez-moi, je ne vais pas mettre votre parole en doute mais à l'heure actuelle, vous êtes au RSA, vous rencontrez le référent. Je ne vous rétablis pas. J'attends que vous ayez vu votre référent. Vous vous impliquez dans votre accompagnement et je verrai par rapport à votre réduction si je la remets ou pas. C'est extrêmement rare que je fasse ça. » Entretien n°15, chargé de missions service Développement Social.

Si ce chargé de missions ne met pas sa parole en doute, c'est pourtant bien le sentiment d'être « baladé » qui justifie sa décision de ne pas le rétablir tant qu'il n'aura pas fait ses preuves. Comme dans l'interrogatoire, le chargé de mission relève chez les allocataires les signes de mensonge : « *ce qu'ils vont dire ou se contredire* » (Entretien n°15, chargé de missions service Développement Social.)

Les référents uniques se posent des questions sur le discours de l'allocataire. Est-il « *enrober de tout un tas de folklore pour enrubanner ou faire des effets de manche pour modifier ou chercher à modifier la réalité des choses.* » ? (Entretien n°16, chargé de missions service Développement Social.)

Les référents uniques interrogés pratiquent un usage souple de la procédure pour les allocataires de bonne foi et vont jusqu'à transgresser les règles d'usage. L'allocataire de mauvaise foi est promis à un usage strict de la procédure et à une mise à l'épreuve à l'issue du jugement avant tout rétablissement.

A l'analyse de l'organisation des parcours d'accompagnement, de la mise en œuvre du contrôle et de la procédure de sanction on peut considérer que la logique d'activation telle qu'elle est définie

par la loi et portée par le Département, comme le suggère Élisabeth Chelle (2012), repose davantage sur une volonté d'influencer en recherchant l'adhésion que sur une volonté de contraindre ou de sanctionner.

Le Département de l'Isère, au travers de l'action du service Développement Social, incite les allocataires à se mobiliser de façon à réduire « leur distance à l'emploi » jusqu'à retrouver une place sur le marché du travail. Cette action correspond aux tendances actuelles dans le secteur de l'insertion qui consistent à prendre en compte les freins sociaux et professionnels de façon à améliorer « l'employabilité » (Pillon J.M., 2017) des chômeurs. Elle participe, tout au moins dans son intention, à l'un des objectifs de la logique d'activation qui cherchent à « *accroître les taux de retour à l'emploi* »¹³¹.

L'usage fait du contrôle et des sanctions participe également davantage d'une recherche d'adhésion que de coercition. La procédure de sanction peut se suspendre à tout moment sur mobilisation de l'allocataire et le délai de mobilisation laisse du temps à l'allocataire. L'objectif est au service de la mobilisation de l'allocataire et peu punitive.

Si l'adhésion de l'allocataire est recherchée, il peut être conduit au dialogue par la menace de la sanction. Les agents attendent alors une promesse de re-mobilisation « sincère » de l'allocataire. Pour les chargés de missions, l'allocataire ne doit pas se « remobiliser » parce qu'il y est obligé mais parce qu'il y adhère, parce qu'il y voit son propre intérêt. Dans le cadre de ce dialogue, l'allocataire est rappelée à la logique de contrepartie induite par les devoirs liés au RSA. Comme le précise Élisabeth Chelle, son droit n'est pas inconditionnel, il « *doit apporter la preuve [...] de sa bonne volonté* » à « *s'en sortir* ». »¹³²

Pour autant, tous les allocataires ne sont pas soumis à la procédure de la même façon, ceux qui dépendent du Pôle emploi ont à faire à une procédure systématisée. Porteurs de la décision de sanctions, les référents uniques du Parcours Emploi et les chargés de missions du service Développement Social sont chargés d'établir un jugement de la motivation de l'allocataire. À la marge, cette position implique chez les chargés de missions, un jugement de la mauvaise foi ou des mauvaises intentions de l'allocataire. A ce titre, les allocataires ne méritent plus l'aide sociale. Ils ne rendent pas la contrepartie. Dans ce cas, les chargés de missions interrogés pratiquent la sanction dans une logique punitive.

131 ARRIGNON Mehdi, op. cit. p.9, 2011, p. 201 et 202.

132 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.130.

Les attentes du Département et du service Développement Social, à l'égard de la mise en œuvre de la logique d'activation par les référents uniques, relèvent d'incitations et du contrôle des obligations. Même si, comme nous avons pu le voir, le service Développement Social s'est organisé, pour dépendre le moins possible du contrôle des référents uniques.

Comment les référents uniques, à leur tour, portent-ils auprès des allocataires la logique d'activation ?

PARTIE 2 / La pratique des référents uniques à l'épreuve de la logique d'activation

Sophie Divay voit dans le travail des professionnels chargés de l'insertion professionnelle une forme de « *normalisation et de contrôle social.* »¹³³. Pour Michel Autes, le social est « *Double ou entre deux, gardien de la paix sociale et producteur d'émancipation démocratique* »¹³⁴. A quel niveau se situe l'accompagnement des référents uniques ? Quel serait pour eux, cet entre deux dont parle Michel Autes ?

Sophie Divay¹³⁵ explique également que les professionnels chargés de l'accompagnement et du contrôle n'ont pas à composer simplement avec leur vision du travail mais également avec un contexte dans lequel ils doivent eux-mêmes rendre des comptes dans une logique gestionnaire.

De quelle façon les référents uniques se positionnent-ils face à la gestion du suivi et du contrôle des allocataires mises en œuvre par le Département de l'Isère sur ce territoire ?

Pour répondre à ces questionnements, nous analyserons la pratique des référents à partir des notions d'« incitation », de « nudge », d'« obligation », de « contrôle » et de « sanction ».

A/ La pratique des référents uniques à l'épreuve de l'accompagnement

Ce qui apparaît en premier lieu au cours du travail d'enquête c'est que pour tous les référents uniques interrogés, l'enjeu véritable est de permettre à l'allocataire de se mettre dans une dynamique.

« *Après tout, l'accompagnement, ça va être comment arriver à remettre les gens dans une dynamique* » Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Aider à trouver un projet, à en retrouver, « remotiver », « remobiliser », « reprendre

133 DIVAY Sophie, op. cit p.51, p.52.

134 AUTES Michel, op. cit p.8, p.281.

135 DIVAY Sophie, op. cit.

confiance », « rassurer », « lever les freins » sont des mots et expressions qui reviennent régulièrement et qui rendent compte de l'usage de l'incitation par les référents uniques.

Ce vocabulaire constitue le champ lexical de l'intervention du référent unique et correspond à la logique de la politique d'activation qui consiste comme l'explique Medhi Arrignon, en s'appuyant sur les acquis d'auteurs ayant travaillé sur le sujet avant lui, « à responsabiliser davantage les bénéficiaires des prestations d'assurance et d'assistance (Arnsperger, 2005 ; Moreno et Serrano, 2007) »¹³⁶

Christophe Trombert, dans son analyse des dispositifs d'insertion, estime que les professionnels cherchent à influencer la personne avant d'essayer de la prendre en compte.

*« l'individualisation est un moyen de domination dans la relation d'assistance et [...] celle-ci vise plus à guider les conduites qu'à introduire le point de vue singulier des usagers dans des parcours d'insertion théoriquement négociés. »*¹³⁷

De quelle nature est ce guidage mené par les référents uniques ?

1. Inciter à s'« activer »

Tous les référents uniques interrogés incitent les allocataires, et ce à plusieurs titres. Ils les incitent à des degrés relatifs, à « réfléchir sur soi », à user des « bons comportements » et à faire des « choix réalistes ». Nous allons observer de quelle façon se manifestent ces incitations.

a. Inciter à la réflexion sur soi

Le travail d'enquête réalisé auprès des référents uniques fait apparaître des similitudes en terme de mode opératoire. Il consiste à inciter les allocataires à réfléchir sur eux-même.

A l'analyse de différents dispositifs d'insertion rationnels-instrumentaux dont le RSA fait partie, de son point de vue, Christophe Trombert parle d' « injonction au « travail sur soi » ».

136 ARRIGNON Mehdi, op. cit. p.9, 2011, p. 197.

137 TROMBERT Christophe, « Des dispositifs d'insertion rationnels-instrumentaux et auto-disciplinaires ? », *Sociologies*.

« La réalité de l'injonction au « travail sur soi » (Vrancken & Macquet, 2006) s'observe dans les activités des services sociaux ou d'insertion français. Dans le cadre de la contractualisation des parcours dans divers dispositifs (RSA, FAJ, CIVIS et Projet personnalisé d'accès à l'emploi à Pôle Emploi), des accompagnements proposés ou de diverses mesures éducatives et responsabilisantes (Contrat jeune majeur de l'Aide sociale à l'enfance), les écrits, les discours, les formulaires, contiennent des énoncés caractéristiques de cette injonction. »¹³⁸

Au cours des entretiens avec les référents uniques, cette incitation à « réfléchir sur soi » ressort dès les premiers échanges. La description des référents uniques est technique et fluide, il n'y a pas d'hésitation. Le discours est rodé. On retrouve ce mode opératoire auprès de tous les professionnels quelque soit le parcours ou la formation.

Faire émerger les freins

Pour Jean-Marie Pillon, les préoccupations liées à l' « employabilité » des chômeurs amènent les conseillers de Pôle emploi à mettre en place un travail qui consiste à agir sur les défauts des demandeurs d'emploi de façon à les rendre « employable ».

« Certains défauts des demandeurs d'emploi grèvent leur chance dans la file d'attente. Le travail de conseil consiste alors à repérer ces défauts pour les lever et améliorer la qualité de chaque candidature sans modifier pour autant le degré d'exigence des recruteurs. »¹³⁹

Ce travail s'inscrit, comme nous avons pu le voir en première partie, dans le prolongement de la logique institutionnelle qui préside à l'instauration des dispositifs, qui consiste à intégrer la dimension sociale et professionnelle au sein d'un même accompagnement.

Pour Jean Marie Pillon, le conseiller emploi est en charge d'émettre ce qu'il appelle un « jugement d'employabilité ».

« Définir la qualité d'un chômeur constitue le plus souvent à émettre un « jugement d'employabilité »¹⁴⁰ »¹⁴¹

L'ensemble des référents uniques interrogés s'assurent que l'ensemble des « freins » a bien été

138 TROMBERT Christophe, op. cit.

139 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.28, p.184.

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

141 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.28, p.181

repéré en s'efforçant de « faire émerger les freins ». L'allocataire est incité à une introspection sur soi afin de permettre au référent de parfaire son diagnostic. Le non respect des engagements du précédent contrat par l'allocataire permet notamment de venir interroger l'allocataire sur ses difficultés, comme l'explique cette référente unique.

« Pourquoi vous ne l'avez pas fait du coup ? Qu'est ce qui s'est passé ? Qu'est ce qui vous a freiné ? Qu'est ce qui a fait que... ? » Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Selon les référents uniques, il s'agit ensuite de « lever les freins » car sans « freins », l'allocataire n'aurait plus de raisons de ne pas trouver d'emploi, comme l'explique cette référente unique.

« Il n'y a aucune raison qu'il ne retrouve pas un emploi rapidement ce Monsieur. Il n'y a aucun frein périphérique à travailler. C'est un monsieur qui est très poli, qui présente bien, qui n'a aucun problème de français, de mobilité, de disponibilité. » Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Il est question, au cours des entretiens, de « freins psychologiques » tel une faible « estime de soi ». Certains ont besoin d'une remise à niveau ou de travailler sur leur savoir-être : être « poli » ou savoir « bien se présenter ». On relève également des « freins sociaux » tel que l'absence de logement ou la présence de difficultés financières. Enfin, les référents parlent de « mobilité », de « disponibilité » et de « garde d'enfants », ces aspects nécessitant un travail sur le plan organisationnel de façon à libérer la personne de ces contraintes pratiques.

Le référent en parle avec les allocataires, les conseille, les oriente vers le service approprié, ou vers un professionnel plus qualifié pour « lever les freins » ou encore vers une action financée spécifiquement pour travailler sur ces aspects.

Faire émerger les envies

Le travail de réflexion sur soi consiste également à « faire émerger les envies ». Ce travail ressort chez la majorité des référents uniques.

Muniglia Virginie et Thalineau Alain rendent compte d'un travail sur soi qui consiste également à prendre en compte les envies des personnes. Ils parlent plus exactement de « rêve ».

« Il ne s'agit plus d'éduquer, de redresser, d'imposer une conduite à un acteur qui serait passif, comme cela l'était dans la période où la pauvreté était présentée comme résiduelle. Désormais,

comme le soulignaient les travailleurs sociaux de cette période et le soulignent ceux d'aujourd'hui, leur «travail consiste à faire réfléchir les gens sur leurs possibilités de faire coïncider leurs ressources et leurs potentialités avec leurs rêves » (Thalineau, 2002). »¹⁴²

En fonction du référent, il sera plutôt question d'aspirations, d'envies, de souhaits, d'objectifs, de cibles. L'usage de ces termes renvoi en fait à la prégnance de l' « objectif emploi » dans l'esprit du référent unique.

« Ce qu'on va voir, c'est effectivement à quel niveau de la recherche ils en sont. Est ce qu'ils ont une cible bien défini ? » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

Du point de vue des référents uniques, la prise en compte de l'envie, du souhait des allocataires est un préalable. Pour les allocataires sans projet, ils parlent de « travailler un projet ». Pour cette référente unique, il s'agit de « redonner envie ».

« Ils ne prennent pas le temps, ils ne réfléchissent pas à ce qu'ils pourraient faire de différents, ça c'est une grosse partie de mes suivis, le travail sur quoi faire d'autre, comment faire alors des fois, c'est juste se remobiliser, reprendre goût à faire des trucs.... » Entretien n°5, référent unique Parcours Emploi modalité accompagnement global.

Ce travail se fait au cours de l'entretien ou dans le cadre d'actions sur lesquelles les référents orientent les allocataires.

Un référent en particulier propose aux usagers du service qui, de son point de vue, n'adhèrent pas à l'accompagnement, une action qui « n'a pas pour objectif qu'ils repartent forcément avec quelque chose » (Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé) et qui pourtant permet « de repartir avec des envies » (Entretien n°2).

Faire émerger les compétences

Quatre référents parlent d'un travail d'identification des compétences et d'émergence des compétences. Cette intervention des référents uniques, formulée à la marge, constitue une composante du « travail sur soi ».

Plusieurs buts peuvent être poursuivis dans cette intervention. En premier, il peut s'agir de mettre

142 MUNIGLIA Virginie, THALINEAU Alain, Insertion professionnelle et sociale des jeunes vulnérables [Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions]. In: *Politiques sociales et familiales*, n°108, 2012. p.77.

l'allocataire dans des bonnes dispositions pour réaliser son projet en lui permettant de penser des possibles quand il n'y parvient pas :

« Les gens qui ne savent pas quoi faire, moi je m'appuie beaucoup sur le parcours « compétences premières » qui va travailler sur les compétences, sur les habiletés. » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

C'est aussi une façon de lui redonner confiance :

« Certains sont un peu à se déprécier, à voir tout en noir, donc moi je vais essayer non pas de leur remonter le moral bêtement mais d'aller voir ce sur quoi ils peuvent s'appuyer » Entretien n°12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Le travail sur les compétences est également une fin en soi dans les propos de certains référents unique dans la mesure où activer des compétences est une façon de se réaliser, à partir de savoir faire singulier, et d'être reconnu à ce titre, d'avoir une place. Pour cette référente unique, il s'agit de montrer à l'allocataire du RSA qu'il est capable de faire des choses. C'est une façon pour elle de lutter contre la stigmatisation de ces publics.

« ...malgré le fait qu'ils soient au RSA, qu'ils n'aient pas de tunes, qu'ils ne servent à rien, qu'ils soient inutiles, qu'ils ne bossent pas, que ce soit des déchets, tout ce que tu veux, tout le pire que tu puisses entendre sur le RSA, et bien, ils ont commencé à se voir, ils ont continué à faire des choses avec "Cinédia" et au niveau de leur mieux être. Gilles en particulier, un mec il ne parlait pas, ultra timide. Il écrivait ses poèmes dans son coin. Maintenant, il anime l'atelier d'écriture à la MDH. Enfin, voilà, je me dis quand même, tu passes d'un mec qui n'arrive pas à parler en public. Il tourne un film et après il anime un atelier d'écriture. Si cela ce n'est pas de l'insertion, je ne sais pas ce que c'est. » Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Que ce soit l'émergence des « freins », des « envies » et, à certaines raisons, des « compétences », une logique générale sous-tend les propos des référents uniques interrogés. Le travail de réflexion sur soi consiste à faire émerger des composantes internes à l'allocataire qu'il pourra alors travailler ou « activer » en vue de sa recherche d'insertion. Pour Sophie Divay, ce « travail sur soi » engagé par les professionnels de l'insertion n'est pas influencé.

« Le conseiller, qu'il soit formateur, spécialiste de l'insertion professionnelle ou encore consultant, facilite l'organisation de la recherche d'emploi de son interlocuteur en lui offrant une écoute attentive, non directive et dénuée de jugements de valeur. Ce positionnement distancié obéit à un principe certes non directif, mais qui s'appuie sur l'application d'un «travail sur soi» passant par une mise en récit

biographique qui finalement repose sur une régulation de soi et une activité narrative encadrées en douceur par une approche psychologisante. »¹⁴³

Les référents uniques propose une expression libre et ne cherche pas à influencer les allocataires . Pour autant, ils l'incitent à réfléchir sur lui même pour les faire émerger.

Sophie Divay, Muniglia Virginie et Thalineau Alain considèrent que ce travail traduit d'une volonté de faire de l'allocataire, l'acteur de son parcours et plus largement de sa vie. Sophie Divay parle davantage du fait que les individus sont amenés à « *être responsables de leurs choix, de leurs réussites comme de leurs échecs.* »¹⁴⁴. Muniglia Virginie et Thalineau Alain parlent d'accompagnement à l'autonomie dans le cadre d'une relation inégalitaire dont l'objectif consiste à ce que la personne « *s'affranchisse ainsi du recours à l'assistance sociale et à l'assurance chômage* ». ¹⁴⁵

Ce mode opératoire s'impose d'autant plus à l'allocataire qu'il est moins aisé de négocier les modalités d'accompagnement que son contenu. Les méthodes du référent sont préétablis et d'une certaine façon indiscutables ou tout au moins non discutées. À ce titre, la formule « *injonction au travail sur soi* » de Christophe Trombert me paraît justifiée.

Christophe Trombert souligne qu'il est nécessaire de distinguer le travail sur soi de l'accompagnement vers l'autonomie. L'autonomie intègre une liberté pour l'individu qui, de son point de vue, n'est pas laissée à l'individu dans le cadre de la relation « inséreur- inséré ». Selon lui, le travail sur soi a pour but de permettre à l'individu d'adopter, certes des comportements autonomes, mais surtout ceux qui sont « attendus » par le conseiller.

« Du coup, sans doute est-ce en adoptant des conduites convenables sans jamais se heurter à la réprobation sociale qu'on a le plus de chance de se sentir autonome et d'être récompensé sur des marchés sociaux, alors que les personnes dites « anarcho-autonomes 10 », qui ne veulent ni faire allégeance ni être convenables pour des raisons politiques et éthiques, se sentent, elles, opprimées... »¹⁴⁶

143 DIVAY Sophie, op. cit. p. 51, p. 47.

144 Id., p. 47.

145 MUNIGLIA Virginie, THALINEAU Alain. op. cit. p. 62, p.77.

146 TROMBERT Christophe, op. cit. p.59.

b. Inciter aux bons comportements

Selon Élisabeth Chelle, à l'analyse du RSA, l'existence de ces comportements conformes chez l'allocataire est une condition de l'aide sociale.

« pour l'institution en charge du dispositif, il s'agit de susciter et d'attester l'existence des bons comportements justifiant l'octroi d'une aide. »¹⁴⁷

A ce titre, elle parle également de « *normes ciblées de comportement* »¹⁴⁸. Pour Élisabeth Chelle, la politique d'activation construit « *un environnement autour de l'administré censé être propice aux bons comportements.* »¹⁴⁹.

Il ressort des entretiens effectués auprès des référents uniques quatre niveaux d'influence. Tous les référents n'incitent pas à se conformer à l'ensemble de ces « bons comportements » mais tous incitent au minimum à deux d'entre eux :

- apprendre à chercher un emploi
- s'impliquer dans son parcours
- se réadapter au monde du travail
- répondre à ses obligations

Apprendre à chercher un emploi

Sophie Divay explique que la préoccupation portée par les professionnels à l'employabilité a eu des incidences sur les chômeurs. Parlant des demandeurs d'emploi, elle explique qu'ils ont du apprendre les règles et les codes de façon à être compétitifs sur le marché de l'emploi.

« Ces derniers ont dû apprendre à «se vendre» et à jouer au mieux leur rôle de candidat lors des entretiens d'embauche, c'est-à-dire à appliquer les règles propres à une interaction dissymétrique où ils occupent une position dominée (Divay,1999). »¹⁵⁰

Dans l'esprit des référents uniques, apprendre à chercher un emploi, revient à apprendre à respecter

147 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.130.

148 Id., p.25.

149 Id., p.147.

150 DIVAY Sophie, op. cit. p. 51, p. 47.

les usages ayant cours sur le marché de l'emploi ou dans les institutions qui y accompagnent. Il s'agit notamment des outils de recherche d'emploi : mettre à jour son profil sur le site de pôle emploi, avoir un CV en ligne, savoir répondre à des offres sur internet, savoir rédiger une lettre de motivation, être performant au cours d'un entretien d'embauche. Cela implique de savoir utiliser le site de Pôle emploi et plus généralement savoir utiliser son ordinateur et internet.

Les allocataires ont la latitude de refuser ces outils mais c'est une logique de fonctionnement qui s'impose de fait et le référent unique incite dans ce sens :

« On va travailler en priorité sur une recherche d'emploi. Si on a décidé de la recherche d'emploi, mettre à jour les outils, apprendre à utiliser pole emploi.fr, je ne sais pas moi... participer à certaines actions. Alors, on n'est pas non plus trop ambitieux. C'est pas moi qui décide à la place des gens. Je peux leur dire : « bon, le CV est pourri, il faut quand même le retravailler », je vais les inciter. »
Entretien n°6, référent unique Parcours Emploi modalité suivi.

S'impliquer dans son parcours

Virginie Muniglia parle du travail des professionnels qui consistent à responsabiliser les jeunes dans leur parcours.

« Les professionnels du social et du secteur de l'emploi-formation se trouvant dans l'obligation d'établir des contrats avec les jeunes suivis font de la posture d'écoute un outil pour les responsabiliser »¹⁵¹

Nous pouvons constater le même phénomène à l'adresse des allocataires du RSA accompagnés par les référents uniques interrogés. La plupart des référents interrogés attendent des allocataires qu'ils montrent leur implication car ils considèrent que leur intervention ne pourra être efficace que si l'allocataire est impliqué, comme l'explique cette référente unique.

« ...d'expliquer que je suis à côté de la personne, que j'ai besoin de la personne pour qu'on puisse avancer et faire des choses qu'elle a envie de faire. Et du coup, j'explique que je ne fais pas à la place. » Entretien n°9, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Tout un ensemble d'actions sont également mises en œuvre et à disposition des référents uniques, ayant pour objectif la « *remotivation, redynamisation* » (Entretien n°5, référent unique Parcours

151 MUNIGLIA Virginie et al., « *Accompagner les jeunes vulnérables : catégorisation institutionnelle et pratiques de la relation d'aide* », Agora débats/jeunesses 2012/3 (N° 62), p. 100.

Emploi modalité accompagnement global) de l'allocataire qui ont vocation à intervenir auprès de celui qui « *a besoin d'être boosté* » (Entretien n° 2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé).

Enfin, pour certains référents, il s'agit également d'« *aller chercher ceux qui ne bougent plus* » (Entretien n° 1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé), dans leur intérêt parce qu'ils ont baissé les bras.

Remplir ses obligations

Inciter aux bons comportements, c'est également inciter l'allocataire à remplir ses obligations.

Pour ce qui est des référents du Parcours Emploi, il s'agit de répondre aux sollicitations de Pôle emploi :

« En terme de devoir, c'est être en recherche active, faire des démarches actives, faire des démarches et faire avancer leur parcours. » Entretien n° 1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

Pour ce qui est des référents du Parcours Santé Social Insertion, les référents incitent les allocataires à bien remplir leur contrat. Comme le précise un référent du Parcours Santé Social Insertion, « *nous on n'est pas signataire du contrat* » (Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé). Pourtant, chacun d'entre eux cherche absolument à ce que le contrat colle à minima aux attentes du département.

Ils cherchent à s'assurer que le contrat sera validé pour ne pas mettre en difficulté l'allocataire et, pour certains, remplir au mieux leur fonction qui consiste à transmettre un contrat conforme aux attentes.

« Mr ne veut rien dire et ne veut pas remplir le contrat. Il me disait : « oui oui, vous transmettez ça comme ça, je m'en fous. » Forcément, il s'est fait retoqué et on m'a demandé de le reconvoquer et de lui faire remplir un nouveau contrat. J'ai dit à ma direction que là, ils ne me facilitaient pas la tâche parce que je l'ai reconvoqué, il est revenu et il m'a dit : « je ne mettrais rien de plus que dans le premier. » » Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Se réadapter au monde du travail

Certains référents uniques attendent des allocataires qu'ils adoptent une « bonne » attitude, qu'ils intègrent des savoirs-être que le référent unique considère attendus par des employeurs et de façon plus générale.

Cela passe par un bonne hygiène de soi, par le fait de suivre les consignes, d' « être poli », de bien présenter. D'ailleurs, c'est également un critère de réussite lorsque les savoirs-être nécessaires sont présents.

« Il n'y a aucune raison qu'il ne retrouve pas un emploi rapidement ce Monsieur. Il n'y a aucun frein périphérique à travailler. C'est un monsieur qui est très poli, qui présente bien, qui n'a aucun problème de français, de mobilité, de disponibilité. » Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Cette incitation se met en œuvre au cours des entretiens. Certaines actions peuvent également être proposées, l'action collective permettant également dans le discours de certains référents de sociabiliser, de réapprendre des règles du vivre ensemble, d'apprendre à respecter des consignes.

La connaissance des règles législatives, du fonctionnement des institutions, des règles administratives, des codes, des usages, est utilisée auprès de l'allocataire comme étalon. Dans l'esprit des référents uniques, l'allocataire doit adapter ses comportements à ces points de références dans la perspective d'une insertion certaine.

c. Faire des choix réalistes, un jugement fondé sur l'expertise

Au cours des entretiens, on observe qu'un grand nombre de référents uniques interrogés influencent les allocataires dans leur choix de façon à faire un choix réaliste par rapport à l'idée qu'ils se font des capacités et des difficultés de l'allocataire. Cette référente unique explique ce qui correspond, de son point de vue, au « bon » parcours en fonction de l'allocataire.

« Qu'est ce qui fait qu'ils seraient dans le bon parcours ? »

« Il n'y a pas de bon ou mauvais. Qu'est ce qui fait qu'ils seraient dans le bon parcours ? c'est à dire celui qui convient ? Je ne sais pas quelqu'un qui n'est pas du tout disponible pour l'emploi, qui cumule

beaucoup de difficultés ou santé ou papiers ou familles ou qui ne vont pas avoir le temps ou la disponibilité physique et j'allais dire psychologique et c'est à dire la charge mentale et l'investissement que ça demande. Dans ce cas là, on se dit qu'il faut attendre un petit peu et continuer à travailler, je ne sais pas avec l'assistante sociale. » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

Malgré la négation de cette référente, il y a bien un « bon » et un « mauvais » parcours. Comme le formule cette référente, il s'agit du parcours qui convient. Mais de quel point de vue ? Ce qui est dit entre les lignes, c'est qu'il s'agit du point de vue professionnel. L'idée de « bon » et de « mauvais » parcours existe par le jugement du référent qui en atteste en fonction de son évaluation des besoins de l'allocataire.

Les référents uniques incitent les allocataires à faire un choix réaliste également à partir de la connaissance des possibles et des conditions de leur réalisation, comme c'est le cas lorsqu'ils incitent aux bons comportements.

Virginie Muniglia¹⁵², Christophe Trombert¹⁵³ et Sophie Divay¹⁵⁴ observe également ce phénomène dans le secteur de l'insertion même s'il concerne des publics distincts. D'après Christophe Trombert, certaines aides sont même soumises à la condition que le jeune s'engage sur une voie réaliste.

Sophie Divay considère également que les professionnels de l'insertion encouragent les personnes à accepter des propositions d'emploi désavantageuses pour elles, parce qu'il vaut mieux un mauvais emploi plutôt que pas d'emploi du tout.

« Ces dispositifs relèvent d'un encadrement des personnes privées d'emploi qu'il s'agit de maintenir en état de demandeurs d'emploi actifs et d'adapter aux conditions du marché du travail. Cette adaptation repose sur la construction d'un projet professionnel «réaliste et réalisable» conduisant à l'acceptation des offres d'emploi et des types de contrat de travail proposés par les employeurs, même s'ils sont désavantageux, c'est-à-dire précaires, mal rémunérés et à temps partiel. La justification de tels principes est fondée sur une logique dominante selon laquelle il vaut mieux être en emploi, même de mauvaise qualité, plutôt que sans emploi. »¹⁵⁵

De la même façon, tous les référents interrogés s'appuient effectivement sur leur expertise liée à la connaissance du monde de l'emploi. Ils savent si certains secteurs sont « bouchés », s'il existe un financement pour telle formation. Ils connaissent les démarches à réaliser pour accéder

152 MUNIGLIA Virginie et al., op. cit. p.66, p. 100.

153 TROMBERT Christophe, op. cit. p.59.

154 DIVAY Sophie, op.cit. p.51.

155 Id.

à telle « cible » d'emploi. Comme le dit cette référente unique, « on a un parcours à proposer » (Entretien n° 2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé). Au sein des institutions, leurs interventions dépendent de certaines logiques d'actions qui s'imposent à eux et qui par contamination s'imposent aux allocataires. Voici le témoignage d'une référente unique.

« Les gens, ils ont l'impression des fois qu'on veut juste se débarrasser d'eux alors que ce n'est pas le cas. On a beau dire que c'est dans le cadre de la bienveillance, pour qu'ils aient quelqu'un qui soit plus présent, qu'ils pourront contacter rapidement, qui les aidera vraiment dans leurs démarches, qui ont exactement le même pouvoir que nous d'inscription, de prescription de formations, même si ce n'est pas vrai dans les faits, on travaille quand même bien en lien avec eux... Ben ce n'est pas toujours facile de les faire adhérer à l'orientation vers le PLIE ». Entretien n°6, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

A nouveau, l'idée qui anime le référent c'est de permettre à l'allocataire d'accéder le plus rapidement à l'emploi. Par exemple, une référente unique du Parcours Emploi Renforcé incite les allocataires à cibler un emploi en particulier plutôt qu'à chercher dans de trop nombreux domaines par souci d'efficacité :

« Les gens quand ils arrivent parfois, c'est : « je veux du travail, je veux du travail ». Enfin, on essaye de leur expliquer qu'on ne peut pas forcément y accéder tout de suite, qu'il y a peut être d'autres choses à mettre en place avant. Peut être que justement, on ne sait pas où aller. « Je veux tout faire », non en fait, c'est plus simple de viser, de cibler un emploi. Quand on arrive vers une agence et un employeur, « je peux tout faire », c'est « je ne sais rien faire non plus » quoi. On ne sait pas sinon. « Mais qu'est ce que vous voulez quoi ? » Donc ça peut être essayer de cibler comme ça un projet ». Entretien n°7, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

La logique partagée par ces référents uniques qui pratiquent l'incitation consiste à mettre le projet des allocataires à l'épreuve de leur expertise ; c'est à dire de leur connaissance des possibles, des conditions de leur réalisation et du diagnostic qu'ils font de la situation de l'allocataire, de ses capacités et incapacités.

Comme nous l'avons vu, Jean Marie Pillon (2017) à l'analyse des pratiques des conseillers emplois du Pôle emploi considère que l'accompagnement cherche à développer l'employabilité des personnes de façon à les rapprocher de l'emploi. C'est également ce qui fonde la pratique des référents uniques.

Dans l'intention d'une meilleure « employabilité », afin de rapprocher l'allocataire de l'emploi,

afin de le rendre plus compétitif sur le marché de l'emploi, les référents uniques agissent sur l'allocataire en le conformant aux usages et à sa perception de ce qui apparaît être comme le « bon » comportement ou le « bon » choix.

Virginie Muniglia considère que le travail des conseillers des missions locales relève de la conciliation, ce qui intègre la prise en compte du point de vue de l'utilisateur :

« Les conseillers des missions locales sont donc amenés à devoir ajuster les demandes des jeunes et les attentes institutionnelles. »¹⁵⁶

Quelle valeur attribuée au point de vue de l'utilisateur lorsque le référent unique cherche d'abord à convaincre de son propre point de vue ?

2. De la conciliation au choix imposé

De façon générale, à quelques exceptions près, les référents uniques n'imposent pas leur vision auprès des allocataires, ils la diffusent, ils cherchent à ce que les allocataires adhèrent dans une logique correspondante à celle de la « nudge theory » reprise par Élisabeth Chelle.

a. Concilier par le « nudge »

Tous les référents uniques interrogés revendiquent effectivement la prise en compte du point de vue des allocataires, et ils s'efforcent de concilier le projet de l'allocataire et leur expertise.

« Ce rôle là que j'ai eu à jouer avec elle, c'est à la fois lui expliquer que le marché de l'emploi il était tel qu'il est aujourd'hui, et que c'était une sorte de réalité à prendre en compte. Aujourd'hui, on attend des diplômés pour faire du ménage mais c'était aussi d'entendre dire qu'elle avait raison de vouloir travailler. C'était bien qu'elle ait envie de travailler, puisque c'était son souhait. Je la connais depuis très longtemps, donc c'est tout à son honneur d'avoir cette envie là et qu'elle a plein de compétences. En même temps, elle a toute une éducation et que... Moi je ne baisse pas les

156 MUNIGLIA Virginie, THALINEAU Alain. op. cit. p.25, p. 73.

bras par rapport à elle. Je pense qu'elle pourra travailler mais plus par rapport à un réseau d'ami ».

Entretien n° 12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

En l'occurrence, ce référent unique la soutien encore dans son souhait de travailler. Mais, il considère qu'elle ne relève pas d'une recherche d'emploi classique, ceci étant du comme nous l'avons vu à sa compréhension du marché du travail et à l'évaluation des capacités de l'allocataire.

En cas de désaccord, les référents uniques cherchent à convaincre l'allocataire de leur point de vue. Et à cet égard, il développe plusieurs stratégies.

En effet, tous les référents uniques cherchent à convaincre l'allocataire en argumentant dans l'intérêt de l'allocataire. A ce titre, la formule de « *bonté qui oblige* »¹⁵⁷ utilisée par Élisabeth Chelle me semble adéquate.

Ce référent unique s'efforce de convaincre l'allocataire du bienfait de l'accompagnement.

« Même si on parle d'obligations dire quand même pourquoi, que le but du jeu c'est d'améliorer les choses, améliorer leur situation pour qu'ils puissent sortir du RSA. » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

Deux référents uniques expliquent au cours des entretiens que pour convaincre les allocataires de l'intérêt de l'accompagnement, ils renversent la logique de départ qui présente l'accompagnement comme une obligation pour en faire un droit.

« Alors moi, quand je présente en animation [...] l'accompagnement je ne le présente pas comme une obligation mais je dis : « vous avez le droit à un accompagnement. » » Entretien n°9, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Le rappel de l'existence d'une sanction peut être utilisé avec bienveillance et dans l'intérêt de l'allocataire lorsque c'est pour interrompre la procédure engagée au niveau du Département. Ce référent unique interpelle l'allocataire pour lui proposer un rendez vous afin d'interrompre la sanction.

« Là, je reprends les choses en main parce qu'elle va avoir justement une réduction RSA. Ok bon d'accord, ok on reprend un rendez vous. Elle n'est pas venue au rendez vous d'après la dame. Je l'ai rappelé en lui précisant bien : « attention, vous êtes dans une procédure de réduction. » Elle n'est pas revenue, elle n'a pas repris contact elle n'a pas... Des fois ça marche, des fois ça ne

157 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.168

marche pas. »Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

Il semble que pour, cette référente unique, la relance est une façon de donner une chance à l'allocataire de se « remobiliser ».

D'autres arguments plus à la marge sont utilisés dans l'intérêt de l'allocataire comme, rassurer l'allocataire, valoriser l'allocataire.

*« vous êtes en capacité de faire des trucs maintenant d'un autre niveau, vous allez pouvoir aller chercher du boulot ,vous avez réglé des problèmes. »*Entretien n°5, référent unique Parcours Emploi modalité accompagnement global.

Cette forme d'incitation qui consiste à convaincre l'allocataire en argumentant de son intérêt relève pleinement de la « nudge theory » décrite par Élisabeth Chelle qui se situe entre « *la conformation, impliquant une conception exclusivement top down, et le consentement, qui serait uniquement bottom up* »¹⁵⁸

b. Du rappel au cadre légal au choix imposé

Comme nous venons de le voir, les référents uniques pratiquent tous une forme d'incitation douce qui consiste à convaincre l'allocataire d'adhérer au point de vue du référent. Il y a également d'autres types d'argumentations plus contraignantes.

Incitation par le rappel aux obligations

Un autre type d'argument courant est mentionné par six référents uniques au cours des entretiens réalisés, le rappel aux obligations, au cadre légal. Il est utilisé dans l'objectif d'influer l'allocataire dans son comportement qui n'est plus adapté. Il ne respecte pas ses devoirs, l'usage du cadre légal est un moyen de lui rappeler qu'il n'a pas le choix et que, s'il persiste, des sanctions seront prises. Une référente unique du Parcours Emploi rappelle le cadre légal imposé au demandeur d'emploi et explique comment cela se passe.

« S'inscrire à Pôle emploi, c'est avoir des droits mais aussi avoir des devoirs. Alors, on rappelle

158 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.14, p.22.

bien régulièrement à tous nos chercheurs d'emploi. En terme de devoir, c'est être en recherche active, faire des démarches actives, faire des démarches et faire avancer leur parcours. Il y en a qui n'y arrive pas tout seul, ça peut s'entendre, on est là pour les aider mais il y a des obligations qui sont de faire des démarches et de répondre aux sollicitations de Pôle emploi. Ça, ça fait partie des devoirs. Après, si les gens ne remplissent pas leurs devoirs, il y a ce qu'on appelle la gestion de la liste qui s'applique et effectivement, il y a des avertissements, il y a des alertes. » Entretien n° 1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

L'incitation par le recours à l'argument du devoir légal est également pratiquée en insistant sur le risque de sanction. Ce type d'argumentaire pourrait être assimilé à une forme de menace et constitue à ce titre l'incitation la plus coercitive.

« Des fois, je leur dis aux gens : « A force qu'il se passe la même chose, ce n'est pas sûr que ce soit validé hein ! » » Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Convoquer ou décider pour la personne

Si aucun d'eux n'épargne les allocataires d'incitations, certains ne laissent parfois aucun choix aux allocataires.

Deux référents uniques en particulier évoquent le recours aux convocations qui ne donnent pas le choix aux allocataires. Ce type de pratique est justifié par les référents uniques à partir de l'usage de la procédure selon la logique suivante : « c'est comme ça que ça doit se passer », « c'est ce qui est prévu ». Plus concrètement, ce sont des convocations adressées à l'allocataire pour un rendez vous dans le cadre de l'accompagnement.

« Concrètement, la procédure qu'on a eu, c'était de leur donner un rendez vous ». Entretien n° 4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Le référent peut également imposer à l'allocataire en contournant le cadre de fonctionnement habituel, en jouant de ses influences pour prendre des décisions qui lui appartiennent, à son insu. C'est le cas d'une référente unique qui estime que l'allocataire qu'elle accompagne devrait l'être dans le cadre d'un autre parcours :

« ...c'était quelqu'un qui avait des gros troubles psy avec des grosses problématiques de logement. Voilà, il n'avait rien à faire chez nous et malheureusement en total déni de ses

problématiques. Nous, on voulait qu'il y ait une assistante sociale pour qu'il y ait quelqu'un qui prenne en charge les démarches médicales ou autre et on l'avait contacté [le chargé de missions] pour voir si c'était possible et il avait fait l'orientation sans fiche d'orientation. ça arrive et c'est vraiment très très à la marge ». Entretien n° 6, référent unique Parcours Emploi modalité suivi.

c. Inciter à se détacher du cadre légal

Une référente du Parcours Santé Social Insertion exprime son rejet de la logique de réciprocité et c'est d'ailleurs à ce titre également, qu'elle ne souhaite pas honorer les exigences du Département à son égard, concernant la priorité mise à l'emploi et au système de réciprocité. En effet, elle explique clairement que si avenant il doit y avoir, elle ne le remplira pas jusqu'à ce qu'on l'y oblige. Elle est ainsi prête à user de toutes ses marges de manœuvre pour annuler l'exigence de contrepartie. Elle estime que le montant du RSA ne la vaut pas..

« Moi, je suis toujours très mal à l'aise en fait de cette partie où ils doivent mettre leurs objectifs, là où ils s'engagent. Ça va, 440 euros, ça va, « déjà essaye de vivre dignement et on verra après à quoi tu t'engages ». C'est en ça que ça m'intéresse moins. Je me dis.... Enfin bon, après on touche à mes opinions politiques. » Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Elle s'efforce d'atténuer la logique de contrepartie par le fait de dédramatiser l'exigence faite aux allocataires de restreindre les engagements du contrat au strict minimum.

Deux référents uniques du Parcours Santé Social Insertion développent un discours qui défendent des finalités autres que celles portées dans le cadre du RSA.

Pour ces référents, l'important à leurs yeux est que l'allocataire développe une façon de penser différente, critique vis à vis du statut dont ils dépendent.

« essayer de trouver des petites choses concrètes pour que les gens puissent réfléchir par eux-mêmes et qu'ils ne soient pas complètement.... autour d'eux qui les fait passer pour des profiteurs, sortir un petit peu de ça, sortir de sa condition et se dire qu'ils valent quelque chose même si ils ne travaillent pas. » Entretien n° 3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Ces référents uniques cherchent également à déculpabiliser et valoriser l'allocataire.

« Tout ce qui concernait le RSA, on pouvait en parler. [...] Moi ce que j'avais du mal à leur faire comprendre en individuel, c'est qu'ils étaient d'horizon très divers qu'ils étaient pas tout seul, que le RSA n'avait pas un profil particulier, un visage particulier, dédramatiser eux-mêmes tout ce qu'ils pouvaient mettre sur l'étiquette RSA. » Entretien n°12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

On peut voir dans l'intervention de ces référents uniques une intention de permettre à l'allocataire d'accepter sa condition, d'accéder à un minimum de reconnaissance et de dignité.

Ils cherchent également à apporter aux allocataires les informations qui vont leur permettre de prendre conscience de leur condition sociale avec l'espoir de pouvoir s'en extraire. Il est question d'émancipation, de développer sa conscience citoyenne et politique

« Et donc dans la documentation vu qu'on était en plein, à cette époque, dans cette volonté affirmée du département de réciprocité, je me suis dit, le mieux, c'est que déjà, ils [les allocataires] identifient le mensuel, parce qu'il y a des gens, dans les gens qu'on reçoit, qui le lisent sans faire le lien. C'est compliqué pour nous conseil général, même ceux qui ne sont pas bénéficiaires du RSA, ceux qui ont fait des études supérieures, le fait que ça ne s'appelle pas Conseil Départemental au niveau des élections cantonales, ce sont toujours des élections qui sont un peu boudées. Donc après, elles ont été regroupées avec d'autres ». Entretien n° 12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Ce référent estime qu'il a un rôle à jouer dans l'abstention qui touche les élections qui définissent la politique du Département. Son rôle est d'apporter aux allocataires qui sont concernés par cette situation, des informations qui leur permettront de se construire une conscience citoyenne.

Ainsi, il est question d'une autre finalité que celle qui préside à la logique d'activation exposée par les auteurs de l'activation que nous avons pu citer jusque là, ou encore à la logique d'activation portée par le Département de l'Isère. Pour une de ces deux référents uniques, la logique de contrepartie est rejetée et elle s'efforce aussi de l'atténuer pour l'allocataire.

Par contre, il s'agit toujours d'agir sur l'allocataire sur son comportement, sur ses choix. Inciter à se documenter, à comprendre les enjeux institutionnels et politiques auxquels l'allocataire peut-être confronté, est une action également sur l'allocataire. La différence de cette action sur l'allocataire est qu'elle fait réfléchir l'allocataire sur sa place dans la société et plus uniquement sur des aspects interne à sa personnes, ses difficultés, ses compétences.

La différence réside également dans le fait qu'elle détourne l'activation de son but d'origine. Activer en vue d'une émancipation peut être également perçu comme une autre façon de répondre aux

problématiques sociales de l'allocataire. Mais cette activation peut également conduire à l'emploi. Ces finalités ne sont pas paradoxales.

Quelques référents détournent l'usage de l'activation ou en atténuent l'effet par rapport à des attentes singulières du Département de l'Isère tout en conservant une logique d'activation dans laquelle l'allocataire est invité à changer, à devenir acteur, responsable.

La posture de résistance à la logique d'activation du Département portée par cette référente unique reste marginale. Pourtant, d'autres formes de résistances s'observent, de façon plus généralisée, chez les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion à qui le Département de l'Isère a adressé des exigences spécifiques.

3. Emploi et « réciprocité » : résistances des référents uniques du PSSI

Comme nous avons déjà pu le voir, le service Développement Social, dans l'esprit des préconisations du Département de l'Isère, entend travailler auprès des référents du Parcours Santé Social Insertion. Ils attendent des référents uniques qu'ils incitent davantage les allocataires à aller vers l'emploi ou, tout au moins, dans un projet avec des étapes suivies ou qu'ils les incitent à apporter leur contribution à la collectivité, et ce notamment comme contrepartie à l'aide qu'ils reçoivent. Cela passe notamment par un travail sur la « complétude du contrat ». En un mot, ils attendent que les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion s'inscrivent davantage dans une logique d'activation.

Trois référents uniques du Parcours Santé Social Insertion concernés expriment clairement leurs réserves, au cours des entretiens, à l'égard de la politique du Département.

a. Résistances aux incitations vers l'emploi

Si pour le Département, nul n'est inemployable, les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion ne partagent pas ce point de vue comme c'est le cas pour cette référente unique.

« En effet, ils ne sont pas inemployables, mais personne ne voudra vraiment les prendre tout simplement. C'est un peu facile de dire ça, je trouve. Je pense que c'est aussi pour se donner une

bonne conscience. Nul n'est inemployable, certes oui. Et les actions servent à ça et, tant mieux si elles servent à ça. Après, il faut aussi prendre la réalité des gens en compte. Moi j'ai des gens, ils voudraient être employables mais ils ne le sont pas. Je suis désolé, moi j'ai des gens, ils se présenteraient face à un employeur mais je pense que l'employeur, il les dégage assez rapidement enfin ce n'est pas possible. » Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Une autre référente explique son désaccord avec les attentes du Département à son égard. De son point de vue, conduire vers l'emploi dans le cadre du Parcours Santé Social Insertion comporte un risque de détourner la nature de l'accompagnement social.

« J'ai un peu peur de la tournure que ça prend là ce parcours PSSI avec incitation vers l'emploi. C'est moi qui dit « incitation » mais n'empêche, c'est ce qu'ils nous demandent. J'ai peur qu'il y ait une dérive et qu'on en oublie ce qu'est l'accompagnement social et qu'il y ait une confusion. » Entretien n°10, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Elle déplore également le manque de moyens attribués par le Département pour mettre en œuvre une telle mission et considère que ce travail ne relève ni de ses prérogatives ni de ses compétences.

« Oui parce que quand on te donne un tableau comme ça avec deux cent actions mais cent actions de remobilisation, qu'on te dit : « aujourd'hui les gens au « PSSI », faut aller vers l'emploi », « mais attendez les gars, on n'est pas conseiller emploi ». D'abord d'une, je n'ai pas la compétence. Et deux, on est en train de me demander un truc où le temps je ne vais pas l'avoir, ça c'est très clair, le temps et la compétence. C'est à dire, on me dit de faire un truc, mais on ne me donne pas les moyens. » Entretien n°10, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Enfin, la troisième référente unique du Parcours Santé Social Insertion défavorable à la politique du Département rejette la perspective d'emploi comme projection dans le cadre de son accompagnement. Pour elle, ce n'est tout simplement pas son travail.

« En fait, je me rends compte que le premier entretien va plutôt servir à déculpabiliser les gens de se retrouver là, parce que moi, je leur dis clairement que, quand ils sont accompagnés par l'assistante sociale, dans le cadre du RSA, ce n'est pas pour de l'insertion professionnelle, ce n'est pas pour trouver un emploi, je vais peut être les aider à résoudre les difficultés qui vont permettre à trouver un emploi, mais ça ne va pas être mon rôle de regarder les offres de Pôle emploi. » Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Ces trois référents du Parcours Santé Social Insertion ne répondent pas aux attentes du Département de l'Isère. Ils évoquent le fait de s'accorder avec les allocataires de façon à ce qu'ils s'engagent de

façon réduite dans le cadre du contrat. Il s'agit de ne pas trahir ses engagements et ne pas s'exposer à la sanction. Le référent cherche à protéger l'allocataire. Si une incitation minimum reste une incitation, le sentiment du référent unique lié à ce type de pratique est de réduire les attentes du Département à l'égard de l'allocataire de façon à ne pas le brusquer.

« j'ai galéré tout l'entretien à chercher un truc, mais vous n'avez pas un souci de logement ? Et à un moment donné, il m'a dit : « Faut que je renouvelle la CMU ». Renouvellement de la CMU, douze mois pour la renouveler, parce qu'il faut prendre le temps et même lui il a été validé. C'est pour ça que je dis, pour l'instant, j'ai bien conscience des injonctions que le Département nous donne mais j'ai l'impression que pour l'instant, il n'y a pas de sanctions par rapport aux personnes qui ne respectent pas. » Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

La référente unique a bien conscience ici que les démarches notifiées dans le contrat ne répondent pas aux attentes du Département mais, ayant l'habitude que cela soit tout de même pris en compte, elle saisit de la marge de manœuvre laissée sans se préoccuper de la logique censée guider son intervention.

b. Résistances à la logique de contrepartie attachée au système de réciprocité

Comme nous avons essayé de le montrer, deux logiques procèdent à l'instauration du système de réciprocité. La première consiste à susciter une contribution de l'allocataire à la collectivité comme une forme de contrepartie au droit. La seconde logique part du principe que la contribution de l'allocataire à la collectivité est l'occasion d'une expérience sociale qui pourra être porteuse pour l'allocataire. Au regard de ce que nous avons observé, les agents interrogés du service Développement Social rendent compte uniquement de la seconde logique dans le cadre des entretiens et cela est également vrai pour les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion.

Tous perçoivent que le Département porte au travers de l'instauration de ce système une logique qui consiste à faire de l'engagement citoyen une contrepartie du minima social. Tous expriment un rejet à l'égard de cette logique. Par contre, le fait d'inciter à l'engagement citoyen dans l'intérêt des allocataires est revendiqué par deux de ces référents. Pour eux, ce peut être un outil pour travailler sur des aspects de l'insertion sociale, en l'occurrence, pour ce référent unique, l'isolement de l'allocataire :

« c'était plutôt un support d'entretien, un outil plutôt que quelque chose qu'il devait remplir. [...] C'était plutôt une entrée en matière pour discuter de leur isolement. » Entretien n°12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Une autre ne l'aborde pas et la dernière est éventuellement prête à activer dans l'intérêt de l'allocataire mais ne suscitera aucune mobilisation dans ce sens. De son point de vue, c'est déjà trop demander, c'est trop intrusif.

« « Allez venez, vous allez faire du bénévolat à tel endroit » : non. On peut valoriser les gens autrement, et je trouve que c'est déjà bien de les valoriser en écrivant ce qu'ils font. Le contrat est déjà une valorisation pour certains. Donc, il n'y a pas forcément besoin d'aller au delà. » Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

On observe ainsi certaines résistances des référents uniques du Parcours Santé Social Insertion à la logique d'activation sur certains aspects de la politique du Département : aller vers l'emploi et donner contrepartie dans le cadre d'une contribution bénévole.

Même si une de ces référentes uniques en résistance ne rejettent pas complètement l'idée de contrepartie, on peut penser que cela témoigne d'une volonté de protection des allocataires à de trop fortes exigences faites aux allocataires, en terme de contrepartie.

A la marge, nous observons également le rejet de la logique de contrepartie. Ce rejet s'accompagne d'incitation à trouver sa place dans la société en écart du marché du travail. Les compétences de l'allocataire font l'objet d'une attention plus grande et l'allocataire est reconnu comme citoyen en dépit de son statut « d'assisté ».

En dépit de ces nuances, il n'en reste pas moins que, de façon générale, les référents uniques interrogés s'efforcent de rendre l'allocataire acteur, autonome et responsable tout au long d'un parcours censé le rapprocher de l'accès à un emploi. Cette préoccupation conduit les référents uniques à user des incitations de façon à ce que l'allocataire fasse les « meilleurs » choix, c'est à dire les plus réalistes du point de vue des référents. Ils cherchent à les convaincre en les faisant adhérer à leur point de vue, et ce dans leur intérêt, la plupart du temps. Les allocataires peuvent également faire l'objet de rappel au cadre légal par certains référents uniques. Ils sont ainsi rappelés à l'idée de contrepartie et au fait que l'aide sociale se mérite.

Seulement les référents uniques n'ont pas seulement, dans le cadre du RSA, une fonction d'accompagnateur, ils sont également placés en fonction de contrôle, pour certains du fait des dispositions de la loi, et pour d'autres, par le Département de l'Isère. A ce titre, ils se trouvent dans une position inconfortable similaire à celle que Michel Autes attribue aux travailleurs sociaux de façon plus générale.

« être à la fois le mandataire des institutions et le représentant des populations; tenir ensemble des positions incompatibles et relier ce qui s'oppose et se rejette »¹⁵⁹

Comment les référents uniques parviennent-ils à tenir ses positions que Michel Autes juge incompatibles ?

159 AUTES Michel, op. cit. p.8, p.240.

B/ La pratique des référents uniques à l'épreuve du contrôle des obligations

Vincent Dubois, dans un article sur le travail des contrôleurs des bénéficiaires de l'aide sociale rappelle l'enjeu de la tâche du contrôleur.

« Ces entretiens de contrôle sont décisifs. Ils conduisent à fixer la définition institutionnelle de situations individuelles dont dépend le traitement ultérieur des intéressés : maintien ou non des allocations, révision de leur montant, demandes éventuelles du remboursement de prestations indûment versées, voire poursuite lorsqu'une fraude est identifiée. »¹⁶⁰

Comme nous l'avons vu précédemment, l'enjeu lié à la sanction est moindre dans la mesure où elle est marginale. A contrario, les avertissements concernent un peu moins du tiers des allocataires. Nous avons vu la façon dont cela pouvait s'expliquer et la logique qui les sous-tend mais quel rôle joue les référents uniques dans cette procédure ?

Vincent Dubois explique combien la pratique du contrôle implique de grandes marges de manœuvre pour le contrôleur.

« Jamais totalement acquis d'avance, le contrôle de la situation de contrôle par les contrôleurs constitue la condition nécessaire en même temps que le moyen d'un contrôle institutionnel dont une part du fondement pratique échappe au contrôle de l'institution. »¹⁶¹

Quelles sont les marges de manœuvre des référents uniques dans la pratique du contrôle ?

1. La figure du « bon agent »

La pratique des référents uniques telle qu'observée au cours d'entretiens effectués dans le travail d'enquête, correspond à la figure du « bon agent » à laquelle Jean Marie Pillon fait référence dans un article qui traite de l'analyse de l'usage du contrôle par les conseillers de Pôle emploi. Comme il l'explique, la notion de « bon agent » a été utilisée d'abord par Vincent Dubois dans son ouvrage *La Vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*¹⁶².

160 DUBOIS Vincent, op. cit. p.36, p.30.

161 Id., p. 30.

162 DUBOIS Vincent, op. cit. p.8.

« Derrière la division morale du travail que cherchent à instaurer les conseillers issus de l'ANPE c'est une figure du « bon agent » qui est en jeu (Dubois, 1999, p. 90) c'est-à-dire une définition de la façon la plus légitime de traiter le cas des personnes qui sont à la recherche d'un emploi. »¹⁶³

Les référents uniques revendiquent le fait de rechercher l'intervention la plus légitime de leur point de vue. Ils insistent tous sur des aspects qui rendent compte de leur éthique de travail. Elle consiste, de façon générale, pour tous les référents uniques, à prendre en compte avec humanité l'allocataire ou le demandeur d'emploi en tant que personne, et ce, au service de son intervention auprès de l'allocataire qui consiste à l'aider à construire un parcours d'insertion.

Dans la majorité des entretiens uniques effectués ressort l'idée que prendre en compte l'allocataire représente la meilleure façon de faire son travail, soit aider l'allocataire à avancer dans son parcours. L'accident dans le parcours des allocataires est en réalité l'objet d'une incitation à réfléchir sur soi : faire émerger les freins que l'accompagnement s'attachera à lever. Ces deux référents uniques l'expliquent très bien.

« Enfin, c'est bien joli de sanctionner mais faut comprendre ce qui ne va pas ». Entretien n° 1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

« ça peut aussi permettre aux gens des fois d'expliquer leur situation vraiment. Peut-être, il y a des choses, aussi qu'ils n'osent pas nous dire. Se retrouver au pied du mur, ce n'est peut être pas mal des fois. » Entretien n° 4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Certaines raisons justifient particulièrement une prise en compte souple de la procédure, ce sont les difficultés de l'allocataire, et ce pour tous les référents de tous les parcours. Lorsque l'allocataire n'est pas présent, la première explication hypothétique qui vient dans certains propos des référents, c'est la probabilité d'une difficulté qui aurait bloqué l'allocataire. En l'occurrence, pour cette référente la seule explication au non respect des obligations, est liée à une difficulté rencontrée par l'allocataire.

« On vous demande de venir à un atelier pour qu'on puisse vous expliquer pourquoi, on vous demande de mettre votre CV en ligne, pourquoi c'est important, pourquoi on estime que c'est important. Vous ne l'avez pas fait, peut être que vous n'avez pas compris, peut être que vous n'y arrivez pas, tout simplement parce que ce n'est peut être pas si aisé que ça. » Entretien n°1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

163 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.47, 2016, p.134.

La difficulté est parfois également le motif qui conduit à transiger sur la procédure. Cette référente unique du Parcours Santé Social Insertion explique qu'à titre exceptionnel, elle est prête à relancer les allocataires qui, d'après elle, ne penseront pas à prendre rendez vous et qui risquent à ce titre de se mettre en difficulté.

« J'ai, t'imagines bien, dans ma file active, des personnes qui sont tellement en difficulté que se rappeler une date et savoir qu'ils doivent prendre rendez-vous pour leur contrat, je le sais quasiment à 90%, que ça ne sera pas fait, donc ce n'est encore pas arrivé, mais il y en a peut être quand je vais avoir la fiche relance.... De toute façon, il ne réagira jamais. » Entretien n° 10, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

a. Des circonstances atténuantes en fonction des parcours

Dans tous les parcours, les référents uniques ont en fonction des logiques qui encadrent leur fonction des façons de prendre en compte avec humanité les allocataires. Cela se manifeste par la prise en compte des justifications de l'allocataire. Jean Marie Pillon à l'analyse du travail des conseillers emploi du Pôle emploi estime que les « *conseillers ne jugent pas toujours nécessaire d'appliquer la réglementation à la lettre, mais de manière discrétionnaire* »¹⁶⁴. La pratique des référents uniques en général relève également de cette idée.

Le parcours emploi et l'argument légitime

A Pôle emploi, l'allocataire doit justifier son absence de présence à une convocation ou de non réponse à une proposition. Dans le cas contraire, il s'expose à une radiation. Pour ne pas en arriver là, il doit fournir au Pôle emploi une raison légitime et, à maintes reprises, c'est au conseiller emploi d'en juger.

L'ensemble des référents uniques expliquent qu'ils attribuent des circonstances atténuantes aux allocataires. Trois référents uniques du Parcours Emploi sont amenés également à relancer systématiquement les allocataires qui ne se sont pas manifestés pour s'expliquer. La quatrième explique ne pas pouvoir le faire faute de temps. Elle dépend de la modalité suivi, la modalité qui est

164 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.47, 2016, p. 132 et 133.

chargée du nombre d'allocataire le plus élevé.

Pour eux, la relance a dans ce cas, pour point de départ, l'idée que ça peut arriver, qu'il peut y avoir un ensemble de raisons légitimes qui conduisent à ne pas donner suite à un rendez vous, à des démarches. La relance consiste, pour ces référents uniques, à s'assurer que l'allocataire a bien compris qu'il allait avoir une sanction, lui laisser une chance de mettre fin à la procédure afin d'éviter les répercussions financières qu'il pourrait y avoir, comme l'explique ce conseiller emploi.

« ça génère cette numérisation des loupés. Il y a plein de gens qui ne vont pas forcément sur leur espace. Du coup, ils ratent des courriers qu'ils auraient du voir mais bon après on refait le point, on s'en arrange. C'est pas forcément ça qui va faire que la personne sera radiée, sans qu'on est un peu de bienveillance par rapport à ça. » Entretien n°1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

Le Parcours Emploi Renforcé « jusqu'à ce qu'on n'arrive plus à récupérer » l'allocataire

Cela est vrai également dans le cadre du Parcours Emploi Renforcé. Les référents uniques, dans le cadre de leurs obligations spécifiques, expliquent tous qu'ils attendent des allocataires une présence régulière même si elle n'est pas forcément mensuelle. Un rendez vous manqué ne va pas justifier un signalement au Département. C'est plutôt le cumul d'absence. Dans l'esprit des référents uniques du Parcours Emploi Renforcé, le signalement du non respect des obligations intervient une fois que le référent estime que ce n'est plus de son ressort, comme l'explique ce référent unique :

« Il faut quand même qu'on en soit arrivé à la conclusion qu'on n'arrive pas à récupérer la personne. » Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Dans l'esprit de ces référents, l'accompagnement se fait sur le long court, dans la proximité et la continuité. A ce titre, chaque rendez vous est important. Cela ne justifie pas pour autant un signalement, ce qui prime, dans un premier temps, c'est l'insertion de l'allocataire, et la prise en compte de sa situation la facilite, comme c'est le cas de cette référente unique qui insiste sur le fait que ce n'est pas le non respect des obligations de l'allocataire qui justifient son appel mais plutôt la préoccupation qu'elle a de la personne.

« Je les relance d'abord pour savoir comment va la personne. Quand la personne n'est pas venue à son rendez vous, je lui dis : « je vous attendais, vous n'êtes pas venu. » ...quand j'arrive à l'avoir. « Comment ça va ? Je vous propose un autre rendez vous? » Dans ces cas là, j'ai tout de suite : « Je

suis malade » ou « j'ai oublié mon rendez vous ». C'est arrivé et ça arrive. On travaille avec de l'humain, on est face à des personnes. Les changements de situation peuvent arriver du jour au lendemain. » Entretien n°9, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Le Parcours Santé Social Insertion et l'attachement à la relation de confiance

A contrario, la relance est peu pratiquée par les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion. Seulement une référente relance les allocataires. Les attentes des référents uniques du Parcours Santé Social Insertion, telles qu'ils les expliquent dans le cadre des entretiens, se restreignent à celle qui apparaît comme la priorité du Département en ce qui concerne le respect des obligations, c'est à dire le contrôle d'effectivité. Les référents uniques considèrent que c'est de la responsabilité des allocataires de prendre leur rendez-vous pour la signature ou le renouvellement du contrat. La préoccupation de deux référents uniques de ce parcours qui choisissent de ne pas le relancer est de ne pas mettre en danger la relation de confiance qu'ils ont créé avec l'utilisateur. A ce titre, pour ces deux référents du Parcours Santé Social Insertion, ce sont les secrétariats qui assurent les relances, les dédouanant ainsi de cette position de contrôle qui, de leur point de vue, met en danger la relation avec l'utilisateur. Les référents uniques cherchent à préserver ici la position qui leur permet de prendre en compte les personnes dans leur globalité et d'être ainsi reconnu, comme l'explique ce référent unique.

« On a toujours été à se battre pour que les courriers de relances ne soient pas fait par nous, qu'on ne mélange pas les rôles.... parce que la base du métier de n'importe quel assistant social, c'est d'instaurer une relation de confiance, donc la relation de confiance, c'est de faire confiance aux gens. Donc, dès qu'on est dans une situation où on peut apparaître jouer un rôle de contrôle, on casse tout de suite cette relation de confiance qu'il faut arriver à instaurer. C'est à nous quand même de l'impulser, en faisant confiance aux gens, en étant transparent. On a quand même l'avantage d'avoir un code de déontologie. » Entretien n°12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

La référente unique, qui ne se défend pas de cette position de contrôle, choisit de relancer l'allocataire lorsqu'il manifeste un retard conséquent. La relance est un préalable pour elle à tout signalement. Elle revendique également dans cette démarche une prise en compte souple de la procédure dans l'idée d'une prise en charge cohérente.

« Faut pas que ce soit tout le temps, à chaque fois qu'il y a une semaine de retard, voila on n'est pas là

dessus. » Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

En ce qui concerne la référente unique du Parcours Santé Social Insertion, elle n'effectue aucune relance car elle ne participe d'aucune façon au signalement des allocataires, elle est également prête à transgresser certaines règles de conduites pour protéger les allocataires. A ce titre, ce référent unique revendique également la prise en compte de la situation de l'allocataire.

b. De la protection pour certains au désintérêt pour les inconnus

La prise en compte des allocataires peut non seulement justifier une prise en compte souple de la procédure mais elle peut également amener à considérer que certaines procédures ou réglementations sont injustes. Dans ce cas les référents peuvent être prêts à défendre les allocataires voire transgresser les règles pour mieux les protéger.

Cette référente explique que pour les gens qu'elle accompagne, elle est prête à défendre leur situation de façon systématique et cela quelque soit la situation.

« Si tu veux, si c'est des gens que j'accompagne, je veux bien prendre position en disant la personne, elle fait ce qu'il faut pour se sortir du dispositif » Entretien n°5, référent unique Parcours Emploi modalité accompagnement global.

Une majorité des référents uniques expliquent que cette prise en compte de l'allocataire fonctionne lorsque les allocataires sont connus du service. Si ce n'est pas le cas, les référents uniques laissent filer la procédure sans intervenir pour l'enclencher ni pour l'interrompre. Le manque de temps est alors la principale raison avancée comme l'explique cette référente unique.

« même si on est renforcé, on suit quand même beaucoup de personnes parce que j'ai un certain nombre de personnes, plus des personnes qui sont dans ce qu'on appelle « rattaché », les gens qui travaillent un peu. On ne peut pas toujours faire du cas par cas. Ce n'est pas possible d'appeler tous ceux qui ne viennent pas. » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

Jean Marie Pillon avait déjà repéré la possibilité de « laisser filer la procédure » dans son analyse de la pratique des conseillers emploi du Pôle emploi.

« Les conseillers se reposent donc, le plus souvent, sur l'automatisme des outils techniques : lorsqu'un

demandeur d'emploi n'est pas présent à un entretien, une lettre d'avertissement avant radiation est adressée automatiquement. »¹⁶⁵

Les conseillers emploi s'abstiennent alors d'intervenir suite à l'avertissement reçu par le demandeur d'emploi promettant ainsi l'allocataire à une radiation effective. Cette pratique est également possible pour les référents uniques du Parcours Santé Social Insertion qui peuvent, dans certaines organisations de services, laisser leur secrétariat prévenir le Département de l'absence de l'allocataire à un rendez vous. « Laisser filer la procédure », c'est également ne pas intervenir après sollicitation du service Développement Social du Département au sujet d'un allocataire.

Cela a d'autant plus d'incidences pour les allocataires que les occasions de le faire sont importantes. Elle l'est ainsi davantage au Pôle emploi, qu'elle ne l'est d'abord dans le cadre du Parcours Santé Social Insertion puis dans le cadre du Parcours Emploi Renforcé.

Onze référents uniques interrogés laissent « filer la procédure » lorsqu'ils ne connaissent pas les allocataires. La justification liée à cette pratique tient au fait que les référents uniques considèrent que les allocataires sont responsables et qu'à ce titre, s'ils font l'objet d'une procédure de sanction, cela ne les concerne pas comme l'explique cette référente unique.

« Moi je suis pas garante de qui.... En tout cas, aujourd'hui, tant qu'on ne m'y oblige pas, je ne suis pas garante de qui est sous contrat, qui ne l'est pas, c'est l'allocataire qui en est responsable de son contrat en terme de date, ce qui fait que je peux avoir des gens qui vont sortir du dispositif. » Entretien n°10, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

La justification tient également au temps dévolu au référent unique pour réaliser son travail. Se préoccuper d'inconnus impliquerait un investissement que le référent n'est pas prêt à engager.

« On ne peut pas toujours faire du cas par cas. Ce n'est pas possible d'appeler tous ceux qui ne viennent pas. » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

Nous avons pu voir ainsi que cette prise en compte de l'allocataire se faisait de multiples façons et à différents degrés qui peuvent également être significatifs mais nous retiendrons ici que l'ensemble des référents uniques revendiquent la prise en compte de la personne

Cette prise en compte de la situation de l'allocataire dans sa globalité afin de l'accompagner au mieux dans son parcours est de nature éthique et au service de son intervention telle qu'il la conçoit.

165 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.47, 2016, p. 132 et 133.

Elle relève à ce titre de la figure du « bon agent ».

2. S'investir dans le contrôle : un enjeu de collaboration à l'institution

Certains référents uniques investissent pleinement leur fonction de contrôle en signalant les allocataires qui ne respectent pas leurs obligations même si cela se fait avec souplesse. D'autres ne réalisent, d'eux mêmes, aucune démarche de signalement, désinvestissant ainsi leur rôle de contrôle. A l'analyse des entretiens effectués, il apparaît que la logique qui établit une distinction entre ces pratiques tient pour une part à l'investissement du lien au service Développement Social du Département chargé de la procédure de sanction dans le cadre du RSA.

Certains référents uniques, qui investissent pleinement leur fonction de contrôle, envisagent la relation au Département dans un esprit de collaboration en vue de l'insertion des allocataires. Pour les référents uniques qui ne réalisent aucun signalement de leur propre initiative, la relation au Département a pour finalité la sanction de l'allocataire.

Le contrôle au service de la dynamique d'insertion de l'allocataire

Cinq référents uniques signalent au service Développement Social la situation des allocataires qui ne respectent pas leurs obligations dans un esprit de collaboration en vue de l'insertion des allocataires. Le signalement, selon eux, a pour objectif de susciter une réflexion avec le chargé de missions dans le but de trouver une solution adaptée pour l'allocataire et avec l'allocataire. Parmi ces cinq référents, sont concernés trois référents uniques du Parcours Emploi Renforcé et deux référents uniques du Département.

Le signalement peut éventuellement déclencher un avertissement mais l'avertissement est là, du point de vue des référents uniques, seulement pour « remobiliser » l'allocataire.

« Ce n'est pas le côté sanction mais c'est le côté rappel à l'ordre un peu quand même, où bon, c'est bien gentil, mais il va peut être falloir voir, à un moment donné, comment ça peut bouger. »

Entretien n° 4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Le chargé de mission est perçu comme un interlocuteur susceptible d'aider à faire avancer la situation et qui va également rechercher des solutions avec l'allocataire en lien avec le référent et les possibilités de parcours, comme l'explique cette référente unique, qui en l'occurrence n'est pas persuadé pour autant que cela fonctionne.

« Voilà l'allocataire du RSA va être recontacté par la chargée de mission. Déjà la chargé de mission va réexpliquer le principe du RSA, c'est à dire votre postulat de base, hein l'engagement en contre partie du minimum social, la réactivation d'une motivation, d'une démarche emploi et tout ça. Ça va être redéfini, essayer de voir qu'est ce qui bloque, comment enlever ces freins là et la chargée de missions, proposera soit une réorientation vers l'assistante sociale soit me fera un compte rendu et on reprendra en fonction des conclusions de l'entretien mais en soit, on n'a pas vraiment de solutions. »
Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Quelque soit l'issue, le service Développement Social du Département est bien situé, par ces référents uniques, dans une position de collaboration, et les solutions imaginées s'inscrivent, pour eux, dans une idée de conciliation au bénéfice de l'idée d'insertion.

Une conseillère notamment exprime des regrets quant au passage du RMI au RSA. Elle explique que lorsque le Département s'est réorganisé pour intégrer le nouveau dispositif, des temps d'échanges avec le département se sont perdus. De son point de vue, le traitement des situations était devenu trop procédural. Il ne prenait pas suffisamment en compte l'aspect humain des situations. Elle reconnaît que la situation a évolué favorablement dans la mesure où les liens avec le département se sont reconstruits. On peut comprendre que pour elle la communication avec le Département, au sujet de la situation des allocataires est dans leur intérêt. Elle est prête, d'ailleurs, à protéger certaines informations qui auraient pu justifier le déclenchement d'une procédure de sanction. L'intérêt du référent est de trouver comment mobiliser la personne au mieux sans pour autant la sanctionner.

« Là, on est plus dans du travail d'insertion. Avant, quand le département s'était complètement retiré de ces commissions là, alors je pense, ils n'avaient pas la vision réelle du terrain ou des situations, ils ne se rendaient pas compte au quotidien. Donc c'est très clac clac clac, la règle, l'avertissement, le machin et ils étaient quand même un peu en dehors des réalités et là, on essaye de réfléchir ensemble, elle n'adhère pas, qu'est ce qu'on peut faire, qu'est ce qu'on... Alors on ne va pas forcément dire que la personne, elle a d'autres ressources, mais quand il y a non adhésion, on dit bien voila qu'est ce qu'on fait ? » Entretien n° 7, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Les référents uniques qui pratiquent le signalement en vue de la « redynamisation » de l'allocataire ont tendance à banaliser la sanction. De leur point de vue, les sanctions sont à la marge et, au pire

des cas, l'allocataire peut rapidement rétablir la situation comme l'explique ces référents uniques :

« La sanction elle n' est pas brutale et ça peut être un outil pour reprendre ». Entretien n°4, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

« on ne peut pas radier comme ça les personnes du RSA » Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Enseignements sur la logique des parcours : Parcours Emploi et Parcours Emploi Renforcé

Cette pratique ne concerne pas les référents uniques du Parcours Emploi qui signalent presque uniquement dans le cadre de la procédure du Pôle-emploi.

La logique qui procède de l'usage de la sanction au service Développement Social du Département de l'Isère, comme nous l'avons vu, relève d'une logique faiblement coercitive. La procédure est davantage utilisée comme argument d'incitation que comme objet punitif. Elle n'invite pas à un usage punitif. Le référent unique contrôle. Aussi la légitimité de la décision appartient au Département et plus exactement, dans l'Isère, au chargé de mission du service Développement Social.

La logique qui émane du fonctionnement de la procédure de sanction du Pôle emploi relève d'un usage systématisé. Comme nous avons pu le voir précédemment, le conseiller a la légitimité de la sanction.

On peut penser que les référents uniques du Parcours Emploi ne pratiquent pas le contrôle au service de la « dynamisation » de l'allocataire dans la mesure où ils s'inscrivent d'abord exclusivement dans la logique du contrôle proposé par le Pôle emploi.

Cela semble être une hypothèse plausible pour expliquer ce qui conduit les conseillers de Pôle emploi à agir ou à laisser faire dans une logique davantage punitive.

L'analyse de la pratique du contrôle par les référents uniques nous renseignent également sur la façon de concevoir et de porter la logique d'activation dans le cadre du Parcours Emploi Renforcé.

Trois des référents uniques qui pratiquent ce type de signalement justifient leur pratique au fait que le cadre de leur financement leur impose une fréquence de rendez vous importante. Ils estiment que leurs financements sont menacés par la non application de cette clause. Les contraintes fixées par le financeur astreignent les structures et les référents uniques. Par contamination, elles deviennent, du

point de vue des référents uniques, des obligations des allocataires comme l'une d'entre eux l'explique.

« Nous, aujourd'hui, on a des impératifs liés à notre financement FSE qui fait que les personnes, on est obligé de les voir au moins une fois par mois et on est contrôlé là-dessus parce que cette obligation on l'a toujours eue. Mais parfois, on l'a contournait, parce qu'on sait que parfois, il faut laisser le temps aux gens pour se remettre en mouvement. Là, on est de plus en plus contrôlé, donc les gens qui sont bloqués comme ça dans les parcours il faut qu'on en fasse quelque chose rapidement, parfois ce n'est pas toujours évident. » Entretien n°7, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Ainsi, les référents uniques soumettent les allocataires de façon quasi systématique à l'obligation de fréquence de rendez-vous d'une fois par mois et les exposent par des signalements à une radiation en cas de non respect des rendez vous.

La fréquence des rendez vous importants et l'usage du contrôle pratiqué par les référents uniques du Parcours Emploi Renforcé facilitent le maintien des allocataires dans une dynamique d'insertion. Or, le Parcours Emploi Renforcé fait l'objet de très peu d'avertissements et de sanctions dans le cadre du contrôle d'effectivité. Les référents investissent la fréquence de rendez vous, investissent le lien au Département comme une façon de « redynamiser » les parcours des allocataires dont la motivation est interrogée. Les référents uniques interrogés n'attendent pas la fin de validité d'un contrat pour réagir. Ils interviennent avant.

A ce titre, on constate que les allocataires du Parcours Emploi Renforcé font peu l'objet d'avertissements liés au contrôle d'effectivité comparativement aux autres parcours¹⁶⁶. Ils concernent toujours moins de 15% des allocataires contrôlés en l'absence de contrat, contre un minimum de 38% pour les allocataires du Parcours Santé Social Insertion et de 28% pour les allocataires du Parcours Emploi. On peut penser que la tendance des référents uniques du Parcours Emploi Renforcé à inciter l'allocataire à se dynamiser, de façon fréquente, permettrait le maintien de l'allocataire dans l'accompagnement sans passer par la procédure d'avertissement.

A l'inverse, on peut faire l'hypothèse que, pour les autres parcours, l'avertissement remplirait cette fonction incitative pour laquelle les référents uniques semblent moins prédisposés au regard des prérogatives de leur parcours. Les deux référents uniques du Parcours Santé Social Insertion qui signalent effectivement dans cet état d'esprit le font à la marge. Des statistiques du pourcentage de sanctions actées, selon les parcours, pourraient nous permettre de voir si les différences observées à l'avertissement entre les parcours se nivellent avant la sanction effective.

166 D'après les statistiques établies par le service Développement Social, sur la période d'avril 2016 à mars 2017 (cf Annexe 6)

Restriction partielle ou totale de la pratique du contrôle

Le déterminant commun qui préside à la pratique de l'ensemble des référents uniques qui ne pratiquent pas le signalement correspond à la façon dont ils appréhendent leur lien avec le Département et au fait qu'il considère que contrôler ne fait pas partie de leur travail. Cinq référents uniques interrogés sont concernés par cette pratique.

Pour eux, signaler au Département a pour conséquence la sanction, comme c'est le cas pour cette référente unique du Parcours Emploi Renforcé.

« Nous on a le choix au niveau de l'institution. Moi je n'envoie pas de fiches de liaison pour abandon de parcours, parce que je sais que... mais c'est un choix de l'institution. On n'est pas dans la délation ou la dénonciation parce que du coup, c'est un peu ça... parce que ça... à charge du département, c'est son travail. Et, ce que fait le département ensuite, il convoque en équipe pluridisciplinaire les personnes. Moi, je laisse arriver jusque-là après ma fois, les relances, moi je justifie que j'ai bien relancé, donc après c'est un avertissement du Département. Après, à charge de la personne de prendre ses responsabilités. Si elle ne se manifeste pas, c'est une réduction du RSA. » Entretien n°9, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Cette référente unique, dans son explication, n'aborde que les aspects qui conduisent in fine à la sanction. Le Département n'est à aucun moment envisagé comme un interlocuteur susceptible d'envisager la procédure dans le cadre de l'insertion de l'allocataire. Il est question de délation et de dénonciation, formule qui renvoie la procédure à sa finalité punitive.

Il est intéressant de constater qu'une référente unique du Parcours Emploi Renforcé se refuse à signaler au Département malgré que son cadre de financement l'oblige à la régularité de rendez vous. Nous avons pu voir que les référents uniques justifiaient leur pratique du signalement par ce cadre de financement coercitif. Ici, la référente unique, d'après ses propos, dispose de marges de manœuvres de la part de son institution qui lui permette de se positionner à l'écart de la démarche de contrôle.

Les référents qui ne signalent pas présentent une autre caractéristique commune. Selon eux, signaler, ce n'est pas leur travail, cela relève des prérogatives du Département comme l'explique cette référente unique.

« Et puis pour moi, je suis là pour les accompagner pour les aider, je suis pas là pour radier les

personnes. Pour moi ce n'est pas mon boulot. Après, je peux être amené à le faire parce qu'on peut déclencher nous même des sanctions, mais moi je ne le fais pas. C'est ma position. » Entretien n°2, référent unique Parcours Emploi, modalité renforcé.

On peut comprendre cette pratique comme une réponse à l'ambiguïté soulevé par Michel Autes¹⁶⁷. Le référent unique est en position d'aide et de contrôle et occupe à ce titre « *des positions incompatibles* »¹⁶⁸. Ces référents uniques rejettent la fonction de contrôle qui leur a été confiée comme si, d'une certaine façon, en en faisant usage, leur démarche d'aide perdait toute légitimité. Nous pouvons distinguer, dans la catégorie des référents uniques qui ne signalent pas, ceux qui n'interviennent pas pour interrompre la procédure systématisée et une référente unique en particulier qui intervient pour l'interrompre.

Protéger à tout prix de la sanction : lutte contre la logique de contrepartie

Cette référente unique qui se départit entièrement de toute démarche de contrôle, développe également des stratégies pour permettre à l'allocataire d'éviter la sanction malgré le non respect de ses obligations. Cette référente revendique clairement son opposition à la logique de contrepartie. Elle considère que le bénéfice du RSA, au regard de son faible montant, ne justifie pas une contrepartie.

« Ça va 440 euros, ça va . « Déjà essaie de vivre dignement et on verra après à quoi tu t'engages », c'est en ça que ça m'intéresse moins. Je me dis enfin bon, après on touche à mes opinions politiques. »
Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

A ce titre, elle investit pleinement l'espace de marge laissée par les souplesses de la procédure pour ajuster sa pratique à sa conception du bien fondé pour l'allocataire.

« En fait je me dis tant que ma direction ne me convoque pas en me disant : « on t'oblige à... ». Je vais continuer à faire comme j'ai toujours fait. » Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Comme elle l'explique, cette référente unique, lorsqu'elle apprend qu'un allocataire est menacé du déclenchement de la procédure de sanction, interpelle le Département pour expliquer que l'allocataire a repris contact et ce, même si ce n'est pas vraiment le cas. Elle se positionne en

167 AUTES Michel, op. cit. p.8, p.240.

168 Id., p.240.

défenseur des allocataires.

« ...ceux qui vont être réduit, à ce moment là, si je vois que j'ai une personne à moi qui va passer en équipe pluridisciplinaire, j'envoie un mail en disant : « cette personne a rendez vous avec moi telle date, merci d'attendre la contractualisation ». J'appelle vite la personne en lui disant : « dépêchez-vous de venir, vous allez être réduit. » » Entretien n°3, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

Dans la continuité de cette première position, comme cela apparaît dans l'explicitation, elle prévient systématiquement les allocataires du déclenchement de façon à pouvoir régulariser la situation de façon formelle au travers de la signature du contrat.

3. Motivation et raisons légitimes, au service de la sanction punitive

a. Juger de la motivation de l'allocataire, entre difficulté et assistanat

Nicolas Duvoux parle du fait que l'activité du contrôleur se base sur une évaluation d'éléments subjectifs de la situation des « assistés ». Il parle à ce titre d'un pouvoir de nomination.

Il ne s'agit dès lors plus seulement de vérifier la conformité d'un dossier – avec une latitude d'appréciation – mais, comme le dit très justement le vocabulaire administratif, d'« établir la situation » – c'est-à-dire d'exercer un pouvoir de nomination.¹⁶⁹

Il explique également que si ce pouvoir de nomination est porteur de marges de manœuvres, ils s'appuient également sur la commande institutionnelle.

« Ils [les contrôleurs] fondent symétriquement leur pouvoir au cours des entretiens sur ce mandat institutionnel en même temps que sur l'ambiguïté de la situation de contrôle et l'imprévisibilité de son issue. »¹⁷⁰

Élisa Chelle explique que dans le cadre du RSA, « la puissance publique, doit [...] vérifier la présence d'une motivation »¹⁷¹

A l'analyse des entretiens effectués, il apparaît que le pouvoir de nomination accrédité sous forme de mandat institutionnel implicite aux référents uniques concernent précisément la motivation de l'allocataire et que les référents uniques, dans leur activité de contrôle, sont amenés à s'interroger sur

169 DUBOIS Vincent, op. cit. p.36, 2009, p. 31.

170 DUBOIS Vincent, op. cit. p.36, 2009, p. 30.

171 CHELLE Élisabeth, op. cit. p.8, p.130.

cet aspect.

Huit référents uniques sur douze interrogés se posent la question. Pour eux, la difficulté de l'allocataire est un élément d'explication du non respect des obligations des allocataires. Les référents uniques interrogés envisagent deux possibilités soit l'allocataire est en difficulté, soit il fait preuve d'une « mauvaise volonté », autrement dit, comme l'explique ces deux référents uniques, soit il ne va pas bien moralement, soit il est prisonnier d'une logique d'assistantat.

« Là où c'est plus compliqué, c'est sur des gens qui sont sur des démarches qu'on pense importante et qui ne les font pas. Ça nous renvoie un peu au fait qu'ils sont soit un peu dans l'assistantat, soit qu'ils sont un peu repliés sur eux même. » Entretien n°12, référent unique Parcours Santé Social Insertion.

« Est ce que c'est une personne qui n'arrive pas du tout à gérer ou est ce que c'est une personne qui s'en fiche ? » Entretien n°7, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

La tâche qui consiste à évaluer la présence ou l'absence d'une motivation de l'allocataire implique chez le référent unique des « considérations morales »¹⁷²: soit « il s'en fout », soit il est dans l'assistantat ou comme l'estime ce référent unique, l'allocataire a « un poil dans la main ».

« il a été professeur de soutien scolaire, pas de freins en tout cas moi, je ne les ai pas détecté, pas de freins visibles à part un poil dans la main, je n'ai rien détecté de plus. » Entretien n° 6, référent unique Parcours Emploi modalité suivi.

Se poser la question de la motivation de l'allocataire et toutes les considérations morales que cela peut générer ne sous-entend pas forcément un jugement. Six des huit référents uniques interrogés à ce propos en reste à ces considérations. Ils n'évoquent pas une action de leur part à leur rencontre.

Certains témoignent à ce titre d'un effort d'objectivation à l'égard de l'allocataire qui a pu susciter chez eux un agacement. C'est le cas pour cette référente unique qui s'en remet au Département afin non pas de le sanctionner mais plutôt d'envisager une solution à l'insertion de l'allocataire comme évoqué précédemment.

« Ne pas faire des projections sur les motivations ou sur le manque de motivations des gens, ça c'est quelque chose qui est compliqué dans ce métier là. Donc, le fait qu'on essaye d'objectiver les entretiens, qu'on va consigner dans le logiciel bien du coup moi je les transmets à la chargé de

172 Id., p.21.

mission qui va pouvoir s'en saisir ,se faire son opinion à elle. C'est moi qui suis passé à côté de freins qui n'ont pas été identifiés. Est-ce qu'effectivement la personne il y a besoin de creuser autre chose ? Et donc la personne elle va être convoqué et pour définir ensemble qu'est ce qu'on fait. » Entretien n°11, référent unique Parcours Emploi Renforcé.

Les référentes uniques qui signalent l'allocataire à partir de considérations morales dépendent du Parcours Emploi.

On peut penser que la faible portée punitive attribuée à la procédure de sanction telle qu'elle est mise en œuvre au service Développement Social du Département de l'Isère influe en partie sur les pratiques des référents uniques dans la mesure où elle n'invite pas à une approche punitive de la sanction.

Qu'est est-il pour ces référentes uniques du Pôle emploi qui, à la marge, pratiquent la sanction à partir des considérations morales portées en l'absence de motivation de l'allocataire ?

b. La sanction punitive à la marge

Une conseillère emploi met d'abord en évidence, dans ces propos, les considérations morales.

« Mais en fait je le scrute juste parce qu'il m'a énervé en fait. Ce Mr, il m'a regardé non mais j'ai déjà été vendeur dans un magasin, c'est un boulot de merde, je vau quand même vachement mieux que ça. Dans ma tête, j'étais là, mais bordel quoi les pauvres vendeurs en magasin, c'est pas des sous êtres humains enfin, ils sont normaux. » Entretien n°6, référent unique Parcours Emploi modalité suivi.

Une autre référente unique du Pôle emploi attribue des jugements moraux à l'égard des allocataires et sanctionne dans une logique punitive. Mais son jugement n'est pas lié au jugement de la motivation de l'allocataire mais à un autre jugement pour lequel le Pôle emploi mandate le conseiller emploi, c'est le jugement de l'argument légitime.

L'argument illégitime peut parfois susciter auprès du conseiller emploi un jugement moral comme c'est le cas pour cette conseillère.

« ...notamment les gens dans le bâtiment, les gens, ils disent : « mais moi, en dessous de 14 euros de l'heure, c'est même pas la peine de me proposer quoi que ce soit ». Aujourd'hui, sur le marché qui est ce qui est payé à 14 euros de l'heure ? « Vous m'excuserez, mais ça ce n'est pas possible. Moi je ne veux pas le savoir. » Entretien n°1, référent unique Parcours Emploi modalité guidé.

La référente unique ici dit : « ce n'est pas possible ». Elle est amené à devoir établir son jugement à partir de sa propre opinion de ce qui est acceptable ou pas. Ne s'appuyant sur aucun cadre légal, le jugement est avant tout moral.

Jean-Marie Pillon estime, à ce titre, que les conseillers emploi ont une appréhension morale de la sanction et qu'ils interviennent dans un objectif punitif.

« De leur point de vue, le but de la sanction est avant tout moral : le signalement des absences doit rappeler aux demandeurs d'emploi qu'ils prennent la place d'autres personnes en attente d'accompagnement.[...]. Les sanctions administratives sont utilisées en dernier recours, pour punir les demandeurs qui, du point de vue des conseillers, ne jouent pas le jeu de l'institution »¹⁷³

C'est le cas pour cette référente unique qui sanctionne un allocataire, qui, de son point de vue, est d'une mauvaise foi manifeste.

« je vais voir mon directeur, j'ai mis : « vous m'avez bien informé que vous ne viendriez pas au rendez-vous. Aujourd'hui, vous vous excusez en disant que vous confondez les dates, j'ai un peu de mal à y croire, maintenant c'est la sanction ». J'ai radié la personne 15 jours. Il n'est pas indemnisé, ce n'est pas grave. » Entretien n°6, référent unique Parcours Emploi modalité suivi.

On comprend ici que l'objectif de la conseillère est de faire comprendre à l'allocataire que le franchissement de la limite implique une sanction.

La conseillère emploi va également plus loin avec un demandeur d'emploi, allocataire du RSA. Elle s'engage dans une démarche de surveillance. Il ne s'agit plus de réagir au non respect des obligations de l'allocataire mais de surveiller un allocataire susceptible de ne pas les respecter. En l'occurrence, l'allocataire est ciblé parce qu'il a suscité un profond agacement chez son conseiller.

« je ne vais pas lui lâcher la grappe avec son skate parc. Je lui ai demandé : « est ce qu'il prend contact bien avec... ». Voilà, je le scrute, je le scrute, voila... Mais en fait je le scrute juste parce qu'il m'a énervé en fait. Ce Mr, il m'a regardé... « non mais j'ai déjà été vendeur dans un magasin, c'est un boulot de merde, je vaux quand même vachement mieux que ça ». Dans ma tête, j'étais là, mais bordel quoi les pauvres vendeurs en magasin, c'est pas des sous êtres humains, enfin, ils sont normaux. » Entretien n°6, référent unique Parcours Emploi modalité suivi.

La démarche de contrôle s'appuie ici donc bien sur un jugement moral et cette logique est

173 PILLON Jean-Marie, op. cit. p.47, 2016, p. 133.

assumée par le conseiller emploi qui va jusqu'à surveiller l'allocataire pour pouvoir au moindre de ces écarts déclencher une procédure de sanction. Les pratiques de ce référent unique sont isolés et reste à la marge également en ce qui la concerne. Elles sont, parmi les autres référents uniques interrogés une des pratiques qui s'inscrit dans la logique la plus coercitive.

Pour conclure, les référents uniques intègrent pleinement l'usage du contrôle dans la logique d'activation dans la mesure où l'insertion de l'allocataire est la finalité qui guide leur pratique. S'ils contrôlent, signalent, ne signalent pas, rejettent la logique de contrôle, c'est pour mieux, selon leur idée, « redynamiser » l'allocataire. Le contrôle est utilisé à titre incitatif et très marginalement à titre punitif.

Entre le contrôle et l'aide, les référents uniques trouvent des stratégies différentes. Pour certains cela ne semble pas incompatible dans la mesure où elle se pratique en vue de l'insertion des allocataires. Pour d'autres, ces fonctions sont incompatibles et ils parviennent à disposer de marges de manœuvres pour maintenir dans leur fonction une posture qui leur conviennent.

La logique d'activation mise en œuvre par les référents uniques interrogés peut renvoyer l'allocataire ou non à la logique de contrepartie. Les référents uniques qui ne pratiquent pas le contrôle de la motivation et des obligations épargnent l'allocataire de faire la preuve du fait qu'il mérite l'aide sociale. Les référents uniques qui les pratiquent témoignent à l'allocataire du fait qu'il en redevable.

CONCLUSION

Avant d'établir les conclusions auxquelles nous conduit ce travail de recherche, il semble important de souligner que l'accompagnement par les référents uniques interrogés, tout comme la politique du Département de l'Isère, ne relève pas seulement de la logique d'activation. La logique d'activation est une partie d'un plus grand ensemble qui cherche, comme l'explique Medhi Arrignon, à « *accroître les taux de retour à l'emploi.* »¹⁷⁴ Comme nous l'avons vu, les politiques d'activation relèvent de deux logiques : les unes « *cherchent à contrôler et à sanctionner plus strictement la recherche « active » d'un emploi.* »¹⁷⁵, tandis que d'autres incitent « *davantage les demandeurs d'emplois et les allocataires de l'assistance à reprendre un travail.* »¹⁷⁶. Dans tous les cas, elles relèvent d'une action sur le chômeur afin qu'il se conforme notamment, comme le rappelle Robert Lafore, « *aux normes d'emploi* »¹⁷⁷.

Le Département de l'Isère développe, dans son programme départemental d'insertion vers l'emploi, quatre axes dont le premier est réservé à la thématique de l'emploi « *Agir sur et pour un emploi accessible à tous les allocataires* »¹⁷⁸. Dans cet axe, le Département cherche à agir, au travers de deux de ses objectifs¹⁷⁹, sur l'environnement de l'allocataire et non pas sur le comportement ou la motivation de l'allocataire comme il en est question dans les politiques d'activation.

Certaines pratiques des référents uniques s'écartent également de la logique d'activation. Les entretiens effectués permettent d'établir que chacun œuvre dans des pratiques qui « *facilitent l'accès* ». Les référents uniques du Parcours Emploi Renforcé facilitent l'accès à un emploi en jouant de leur réseau. Ceux du Parcours Santé Social Insertion facilitent l'accès à des droits ou à leur régularisation soit par l'instruction de dossiers, soit par des interpellations auprès d'administrations. Les référents uniques du Parcours Emploi peuvent enclencher un financement pour une formation à la demande de l'allocataire. L'activité qui consiste à « *faciliter l'accès* » n'est pas marginale.

Il semble important de préciser que ce travail d'enquête ne prétend pas donner une vision

174 ARRIGNON Mehdi, op. cit p.9, 2011, p. 201 et 202.

175 Id., p. 197.

176 Id., p. 197.

177 LAFORE Robert, op. cit. p.9, p.36.

178 Département de l'Isère, op. cit. p.25, p.12.

179 Objectif 1 : Mobiliser l'environnement économique et soutenir les entreprises qui recrutent

Objectif 2 : Développer des emplois à partir des compétences départementales

d'ensemble des façons de faire mais bien de situer la pratique des référents uniques à l'égard de la logique d'activation.

Synthèse des conclusions générales de l'enquête

La mise en œuvre de la logique d'activation sur le Département de l'Isère relève - pour les notions qui peuvent concerner l'accompagnement - de ce que Jean Claude Barbier (2002, 2008) prête au régime d'activation universaliste. Nous avons vu que le Département de l'Isère actait pour les allocataires du RSA des sanctions de façon marginale. Se met en œuvre par l'intervention des référents uniques un accompagnement incitatif tantôt dans un esprit d'adhésion, tantôt en rappelant à l'allocataire qu'il s'inscrit dans une logique de contrepartie.

Les devoirs font également l'objet d'une attention particulière. Les allocataires qui ne parviennent pas à se prêter au jeu de la conciliation et de l'adhésion sont susceptibles de faire l'objet d'un jugement sur leur motivation. Selon le référent unique, ils seront éventuellement protégés, mais surtout le plus souvent, soit « laissés tranquilles », soit rappelés à leurs obligations.

Par le rappel aux obligations, par l'avertissement, par la sanction, ces derniers seront confrontés à la logique de contrepartie inscrite dans le RSA jusqu'à être sanctionnés dans une logique punitive pour ceux qui ne montrent aucune volonté d'adhésion. Le Département de l'Isère est porteur d'une double logique, à la fois, il témoigne de son devoir de solidarité vis-à-vis des allocataires, et à la fois, l'allocataire doit démontrer qu'il mérite la solidarité.

Élisa Chelle considère que la pauvreté en France « *n'est pas administrée sur un mode répressif ou coercitif. Son traitement repose, au contraire, sur des mécanismes d'adhésion qui contredisent la thèse du simple contrôle social ou de la disciplinarisation des pauvres* ».180

En ce qui concerne l'accompagnement lié au RSA mis en œuvre sur le Département de l'Isère par les référents uniques interrogés, il relève davantage d'une recherche d'adhésion que d'un mode répressif et coercitif.

Autant dans l'usage de l'incitation que du contrôle, les référents uniques cherchent avant tout à agir

180 CHELLE Élisa, op. cit. p.14, p.25.

en « bon agent » tel que l'entend Jean Marie Pillon¹⁸¹ lorsqu'il fait référence à la notion développée par Vincent Dubois¹⁸². Ils agissent au mieux, de la façon dont ils se représentent idéalement l'exercice de leur mission. Pour ces référents uniques, cela sous-entend prendre en compte l'allocataire en tant que personne et œuvrer à son insertion sociale.

Leur pratique s'accorde à la « nudge theory » (Élisa Chelle, 2012) dans la mesure où référents uniques s'efforcent de concilier l'idée qu'ils se font du « bon choix » avec le projet de l'allocataire. Ils cherchent à convaincre l'allocataire d'adhérer à leur représentation du « bon choix » en cherchant des arguments qui relèvent de leur propre intérêt.

Lorsque les référents uniques signalent, cela correspond davantage à une proposition de remise à plat avec l'allocataire et l'agent du Département qu'à une intention punitive. Les avertissements prennent ainsi la fonction d'incitation à se « redynamiser ».

La dimension coercitive est présente lorsqu'à la marge, les allocataires sont considérés de mauvaise foi et elle se manifeste par la mise en place d'une sanction punitive.

Pour Robert Lafore, les politiques d'activation cherchent à « *susciter et soutenir un retour des bénéficiaires aux normes d'emploi et plus largement aux normes sociales* »¹⁸³.

Les référents uniques interrogés sur le Département de l'Isère participent à cette activité qui consiste à conformer les allocataires. On observe dans le discours des référents une volonté d'apprendre aux allocataires à faire les « bons » choix. Les référents uniques cherchent à évaluer « l'employabilité » de l'allocataire afin de réduire sa « distance à l'emploi ». Du point de vue des référents uniques, cela passe par l'adoption de comportements « adaptés » et par ce que Christophe Trombert (2011) appelle « l'injonction d'un travail sur soi ». Ces incitations au « travail sur soi » permettent aux référents uniques d'identifier les aspects sur lesquels il vont pouvoir agir. Les référents uniques entendent agir sur l'allocataire afin de le rendre acteur, responsable et autonome ; ce qui n'est pas sans susciter insécurisation comme le suggère Didier Vrancken et Claude Macquet¹⁸⁴ ou culpabilisation comme le précise Sophie Divay¹⁸⁵.

Au travers de cette analyse, on voit, de mon point de vue, apparaître l'injonction paradoxale à laquelle est soumis l'allocataire du RSA : devenir autonome tout en se conformant aux attentes qui

181 PILLON Jean-Marie Pillon, op. cit. p. 47, 2016, p. 134.

182 DUBOIS Vincent, op. cit. p.8, 2010.

183 LAFORE Robert, op. cit. p.9, p ;36 ;

184 VRANKEN Didier, MACQUET Claude, « *Focus – Du travail sur soi au gouvernement de soi* », Informations sociales 2012/1 (n° 169), p. 77-78.

185 DIVAY Sophie, op. cit. p.51, p.48.

lui sont faites.

Sophie Divay considère que les pratiques à l'œuvre dans le secteur de l'insertion, dirigées sur le changement des individus, éludent le « *poids des structures sociales* »¹⁸⁶.

Aucun référent unique ne fait part d'une action qui consisterait à agir sur le « poids des structures sociales ».

Pourtant, la loi de généralisation du RSA prévoit la possibilité pour les allocataires de participer à « *La définition, la conduite et l'évaluation* »¹⁸⁷ de la politique publique du RSA. Cet aspect a fait l'objet d'une observation au cours du travail d'enquête. S'il n'en a pas été question dans ce développement, c'est que, d'aucune façon, aucun référent unique n'investit cet aspect, ni comme objet de dynamisation de l'allocataire, ni comme une opportunité pour l'allocataire d'avoir à son tour une action sur les institutions.

Début de construction d'une typologie

On pourrait, en s'appuyant sur nos conclusions de recherches, formuler une proposition de construction d'« idéal type » qui rende compte de la diversité des pratiques observées dans le cadre de ce travail d'enquête. On peut identifier dans la pratique des référents uniques trois logiques : « l'activation assumée », « l'activation retenue » et « l'activation détournée ».

Les pratiques de sept référents uniques interrogés relèvent de mon point de vue de « l'activation assumée ». Cette logique consiste à utiliser toutes les composantes disponibles de la logique d'activation et ainsi les différentes formes d'incitation et de contrôle.

Les référents uniques qui en relèvent cherchent à convaincre les allocataires d'adhérer à leur point de vue dans leur intérêt. Mais, à la différence d'autres référents uniques, lorsque l'allocataire se détourne de ses obligations, le recours au rappel à l'obligation légale est systématiquement utilisé selon la logique suivante : « vous devez respecter vos devoirs, si vous ne le faites pas, vous pouvez

186 DIVAY Sophie, op. cit. p.51, p.48.

187 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Code l'Action Sociale et des Familles, art.L. 115-2

être sanctionné ».

On pourrait assimiler certains traits de « l'activation assumée » à la « logique technique » dont parlent Virginie Muniglia et Alain Thalineau. Ils considèrent que les professionnels dont les pratiques en relèvent adhèrent aux positions de l'institution d'appartenance. C'est également le cas ici. Du point de vue des référents uniques, la procédure de l'institution fait référence et les liens engagés avec l'institution sont des liens de collaboration. A la marge, s'appuyant sur les procédures institutionnelles, certains ne laissent pas le choix de certaines décisions à l'allocataire.

Ces référents uniques répondent aux attentes de l'institution quant au rôle de contrôle qui leur est confié. Pour ceux qui dépendent de la procédure du Département, ils signalent afin de « redynamiser » l'allocataire. Lorsque le référent unique dépend du Pôle emploi, il prend la place de juge des motivations et des raisons légitimes, et en cas d'écart de l'allocataire, il déclenche la sanction dans une logique punitive.

« L'activation retenue » concerne quatre référents uniques interrogés. Elle consiste à pratiquer dans le cadre de la logique d'activation sans pour autant utiliser tous les recours que l'institution met à disposition.

Ainsi, les référents uniques réservent l'usage de l'incitation dans l'intérêt des allocataires. Dans ce sens, l'activation retenue se rapproche de la logique militante dont parle Virginie Muniglia et Alain Thalineau. Selon eux, les professionnels, dans la logique militante, cherchent à « *dénouer une relation institutionnelle classique que l'on juge trop froide, trop métallique, sans pour autant tisser, tramer des liens trop chauds, autrement dits fusionnels, voire confusionnels* »¹⁸⁸.

Lorsque les allocataires ne respectent pas leurs devoirs, les référents uniques qui relèvent de « l'activation retenue » ne font pas de démarches de signalement à l'institution, ou à la marge. Dans leur esprit, ce n'est pas leur travail mais celui de l'institution. Pour eux, le signalement a une fonction punitive.

« L'activation détournée » concerne seulement une référente interrogée.

« L'activation détournée relève toujours d'une action sur l'allocataire mais dans un objectif qui n'est plus en lien avec l'accès à l'emploi. L'allocataire est incité à trouver sa place dans la société en dehors du marché du travail et à s'émanciper de la contrepartie qui est exigée de lui. L'allocataire est

188 MUNIGLIA Virginie, THALINEAU Alain. op. cit. p.62, p.78.

reconnu citoyen en dépit de son statut « d'assisté ».

Dans le cadre de la logique de « l'activation détournée », le référent unique refuse toute contribution aux activités de contrôle et développe des stratégies pour protéger les allocataires d'éventuelles sanctions, y compris pour les allocataires qui n'auraient jamais été rencontrés.

La typologie développée par Virginie Muniglia et Alain Thalineau dont il a été question ici s'appuie sur deux logiques et repose sur deux aspects de compréhension du « profil » sociologique des professionnels :

« d'une part, la relation qu'ils établissent entre leur activité présente et leurs parcours antérieurs auprès de populations rencontrant des difficultés économiques et sociales et, d'autre part, la proximité sociale objective des conseillers avec les publics au moment d'entrée dans la vie active. »¹⁸⁹

La « logique militante » intégrerait selon eux la pratique de professionnels sensibilisés au travail auprès de publics en difficultés soit par leur expérience soit par leur formation. La « logique technique » intégrerait davantage la pratique de professionnels qui auraient eu une « *formation supérieure centrée sur une approche économique ou managériale* »¹⁹⁰ ou qui auraient eux-mêmes connu l'assistance, leur parcours devenant ainsi « *un modèle d'exemplarité* »¹⁹¹.

Les éléments recueillis au cours de l'enquête ne suffisent pas à formaliser des « profils » sociologiques où à les confronter à la typologie de Virginie Muniglia et Alain Thalineau même si nous pourrions y trouver des ressemblances.

La construction d'« idéal type » proposée ici, loin de pouvoir être considérée comme valide ou aboutie, demanderait à être à nouveau confrontée à un terrain de recherche plus conséquent afin de pouvoir être corrigée, complétée ou invalidée.

189 MUNIGLIA Virginie, THALINEAU Alain. op. cit. p.62, p.78.

190 Id., p. 80.

191 Id., p. 80.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

AUTES Michel. *Les paradoxes du travail social*. Paris : Dunod, 2004. 327 p.

CHAUVIÈRE Michel. *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, 2010. 232 p. (Alternatives sociales)

CHELLE Élisabeth. *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012. 289 p. (Res Publica)

CROZIER Michel, FRIEDBERG Ehrard. *L'Acteur et le Système*. rééd. France : Seuil, 1992. 500p. (Points essais)

HONNETH Axel. *La Lutte pour la reconnaissance*. Titre original : *Kampf um Anerkennung*. Suhrkamp Verlag, 1992. Trad. Fr, Paris : Le Cerf , 2000. 352 p. (Essais)

ION Jacques, RAVON Bertrand. *Les travailleurs sociaux*. La Découverte, 2012. 128 p.

PAUGAM Serge. *La Disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2000. 256 p.

PILLON Jean-Marie. *Pôle Emploi, Gérer le chômage de masse*. Presses Universitaires, 2017. 272 p.

RANCIERE Jacques. *La nuit des prolétaires : archives du rêve ouvrier*. Paris : Fayard, 1981. 451 p.

WELLER Jean-Marc. *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris : Presses de Sciences Po, 1992. 208 p. (Sociologie économique)

ARTICLES

ARRIGNON Mehdi. Les politiques de l'emploi s'europeanisent-elles ? Une analyse comparée des réformes d'« activation » en Espagne, en France et aux Pays-Bas. *Politique européenne*, 2011, n° 35, p.197-204.

ARRIGNON Mehdi. Quand les politiques sociales changent : un bilan des stratégies d'« activation » et de leurs effets ambivalents sur la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas (1997-2013). *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, n° 6, p.37-57.

BARBIER Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. *Revue française des affaires sociales*. 2003, n° 4, p.187-192.

BEC Colette. La sécurité sociale pour une société solidaire. *Vie sociale*, 2015/2, n°10, p.76.

DIVAY Sophie. Les réalités multiples et évolutives de l'accompagnement vers l'emploi. *Informations sociales*, 2012/1, n° 169, pp. 45-54.

DUBOIS Vincent. « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux. Actes de la recherche en sciences sociales, 2009/3 (n° 178), p. 28-49.

DUVOUX Nicolas. Comment l'assistance chasse l'État social. *Idées économiques et sociales*, 2013, n° 171.

DUVOUX Nicolas. L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion. *Informations sociales*, 2012, n° 169, p. 108-115.

HELFTER Clémence, GASPAR Jean-François. Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux. 2012, In: *Politiques sociales et familiales*, n°116, 2014. pp.81-83.

LAFORE Robert. L'État providence en débat. L'Etat-providence : quel équilibre entre assurance et assistance ?. *Les Cahiers français*, , n° 358 : « La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ? », 2009, p.33.

MUNIGLIA Virginie, THALINEAU Alain. *Insertion professionnelle et sociale des jeunes vulnérables [Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions]*. In: *Politiques sociales et familiales*, n°108, 2012. pp. 73-82.

MUNIGLIA Virginie et al. *Accompagner les jeunes vulnérables : catégorisation institutionnelle et pratiques de la relation d'aide*. Agora débats/jeunesses, 2012/3, n° 62, p. 97-110.

PILLON Jean-Marie. Conseiller à Pôle emploi. De l'échec du métier unique aux interstices de la polyvalence », *Sociétés contemporaines*, 2016/4, n° 104, p. 121-143

VRANKEN Didier, MACQUET Macquet. *Focus – Du travail sur soi au gouvernement de soi*. Informations sociales, 2012/1, n° 169, p. 76-79.

VULBEAU Alain, *Contrepoint - L'accompagnement, référent inévitable*, Informations sociales 2012/1, n° 169, p. 55-55.

HIRSCH Martin. *Livre vert vers un revenu de solidarité active*. Le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Mars 2008, 63 p.

EXTRAITS D'OUVRAGE

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

BARBIER Jean-Claude. *Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ?*. In: *Revue française de sociologie*. L'Europe sociale en perspectives, 2002. Textes réunis et présentés par Anne-Marie Guillemard. pp. 307-332.

DUBOIS, Vincent. Politique aux guichets, politique du guichet. In : BORRAZ, Olivier ; GUIRAUDON, Virginie (sous la direction de). *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010. p.265-286 ;

DUVOUX Nicolas. Chapitre 10 : Le ressentiment, passion de l'assistance ? Éléments pour une réflexion sur la fonction expressive de l'État social. In Robert Castel et al. *Changements et pensées du changement*. « Sciences humaines », 2012 (2e éd.), p.156-171. (La Découverte)

FICHIERS EN LIGNE

WARIN Philippe. *Le non-recours : définition et typologies, n°1*. Juin 2010. Disponible au format du fichier sur Internet : <<https://odenore.msh-alpes.fr/documents/odenorewp1.pdf>>. [Consulté le 10 novembre 2016]

DOCUMENTS LEGISLATIFS

LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 *généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*. Code l'Action Sociale et des Familles.

CODE DU TRAVAIL. *Partie législative*. cinquième partie, livre IV, Titre Ier.

Sommaire des annexes

ANNEXE 1 : Guide d'entretien référent unique	111
ANNEXE 2 : Guide d'entretien chargé de missions	112
ANNEXE 3 : Appel à projets 2017-2018 Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi	113
ANNEXE 4 : Cahier des charges Référent unique RSA Parcours emploi renforcé	124
ANNEXE 5 : Appel à projet complémentaire 2017 Accompagnement des allocataires du RSA, travailleurs non salariés et artistes	128
ANNEXE 6 : Données d'activités du Département de l'Isère à usage interne	130
ANNEXE 7 : Contrat d'Engagement Réciproque Parcours Santé Social Insertion	141
ANNEXE 8 : Avenant « Citoyenneté » au Contrat d'Engagement Réciproque Parcours Santé Social Insertion	143
ANNEXE 9 : Contrat d'Engagement Réciproque Parcours Emploi Renforcé	144
ANNEXE 10 : Fiche de liaison référent, service insertion	145