

Ecole nationale d'administration

Promotion Antoine de Saint-Exupéry

(1992 - 1994)

**POLITIQUES DE LUTTE
CONTRE LE CHOMAGE ET L'EXCLUSION**
et
MUTATIONS DE L'ACTION SOCIALE

*Rapports de séminaires de questions sociales
établis par les élèves de la promotion Antoine de Saint-Exupéry*

Sous la direction de

Valérie DELAHAYE

TABLE DES MATIERES

	PAGES
Avant-propos	7
Avertissement	9
Introduction générale	13
PREMIERE PARTIE :	
POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE ET L'EXCLUSION	19
CHAPITRE 1	
LES EXONERATIONS DES CHARGES SOCIALES	
DANS LE CADRE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	
Introduction	25
1. Le recours croissant aux exonérations de charges sociales s'est traduit par l'émergence d'un ensemble opaque et difficilement gérable	26
1.1. Le recours croissant aux exonérations s'est accompagné d'une accumulation des objectifs	26
1.2. L'ensemble des mesures d'exonérations est opaque et difficilement gérable	29
2. En dépit des difficultés d'évaluation, il apparaît clairement que les exonérations agissent davantage sur la structure du chômage que sur le volume de l'emploi	35
2.1. L'évaluation du dispositif est malaisée et lacunaire	35
2.2. Les mesures d'exonération sont plus efficaces pour l'insertion que pour la création nette d'emplois	37
2.3. Les exonérations affectent les comptes sociaux et leur coût est en augmentation	43
3. Il importe de rechercher un dispositif stable et simplifié dont la place au sein de la politique de l'emploi doit être relativisée	46
3.1. La mise en place d'un dispositif stable et simplifié doit s'articuler autour de l'insertion par l'accès à l'emploi	46
3.2. La place de l'exonération doit être relativisée au sein de la politique de l'emploi et tenir compte des contraintes communautaires	50
Conclusion	54

CHAPITRE 2

BILAN DU PROGRAMME 900 000

Introduction	83
1. Un bilan en apparence positif mais dont les résultats demeurent sujets à caution	84
1.1. Découlant d'un besoin et d'une légitimité réels, le programme 900 000 a suscité une forte mobilisation	84
1.2. Un premier bilan plutôt satisfaisant, qui recouvre des effets directs incertains	89
2. Le programme 900 000 n'a pas apporté de réponse entièrement satisfaisante au problème du chômage de longue durée	96
2.1. L'efficacité relative des outils employés jette le doute sur les effets à moyen terme du programme 900 000	96
2.2. Le programme n'a pas comblé les lacunes de la politique de lutte contre le chômage de longue durée et en a parfois contredit des principes essentiels	98
3. La lutte contre le chômage de longue durée doit s'appuyer sur des instruments adaptés et des pratiques renouvelées	103
3.1. Définir les moyens du SPE en conformité avec les exigences des politiques de l'emploi	103
3.2. Passer d'un partenariat imposé à un travail en réseau	105
3.3. Adapter les modalités de la lutte contre le CLD à la diversité des publics visés	107
Conclusion	112

CHAPITRE 3

LA FORMATION ET L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI

Introduction	135
1. Le dispositif de formation et d'insertion professionnelle des jeunes présente, en dépit de ses réorientations successives, une efficacité limitée	136
1.1. Fondé sur des principes novateurs, le dispositif de formation et d'insertion professionnelle des jeunes sans qualification a été progressivement réorienté	136

1.2. Ce dispositif présente néanmoins une efficacité limitée	139
2. Facteur d'insertion professionnelle, la formation est trop détachée de l'entreprise et n'est pas toujours suffisante	145
2.1. La formation est la condition nécessaire d'une insertion professionnelle réussie	145
2.2. Les relations entre les entreprises et le dispositif de formation demeurent insuffisantes	148
2.3. La formation ne peut seule garantir l'insertion professionnelle	153
3. Le resserrement du lien formation-emploi doit s'appuyer sur des moyens nouveaux et une démarche globale de l'insertion	156
3.1. Améliorer l'offre de formation	156
3.2. Qualifier par l'emploi	158
3.3. Globaliser la démarche d'insertion	162
Conclusion	164

CHAPITRE 4

PRATIQUE ET EVOLUTION DES LICENCIEMENTS ECONOMIQUES

Introduction	191
1. Face à l'ampleur des licenciements économiques, les interprétations demeurent contradictoires et les politiques de maîtrise décevantes	192
1.1. Un accroissement récent et coûteux pour la nation	192
1.2. Des interprétations divergentes du recours aux licenciements économiques	196
1.3. Des politiques publiques visant essentiellement à limiter les conséquences sociales des licenciements	199
2. La prévention et l'accompagnement des licenciements économiques pourraient être améliorés par une redéfinition des moyens et des modes d'action	203
2.1. Favoriser le recours à la flexibilité interne	203
2.2. Mieux organiser la sortie de l'emploi lorsqu'elle est inévitable	210
2.3. Redéfinir les conditions du dialogue social et le rôle des pouvoirs publics	215
Conclusion	219

CHAPITRE 5

BILAN ET PERSPECTIVES DU VOLET INSERTION DU DISPOSITIF RMI

Introduction	245
1. Dispositif novateur de lutte contre l'exclusion, le RMI débouche trop rarement sur une insertion effective	246
1.1. Un dispositif novateur pour une population hétérogène	246
1.2. Une mise en oeuvre inachevée pour une insertion inégale	254
2. Face au risque d'éclatement du dispositif et en l'absence d'alternative, une plus grande efficacité passe par une meilleure utilisation des moyens	262
2.1. Un contexte défavorable et une absence d'alternative	262
2.2. Une efficacité accrue grâce à une meilleure utilisation des moyens	267
Conclusion	274

CHAPITRE 6

L'INSERTION PAR L'ECONOMIQUE

Introduction	303
1. L'insertion par l'économie permet l'accueil et la remise à niveau d'un public durablement exclu de l'emploi	304
1.1. Les structures d'insertion sont une réponse à l'exclusion sociale et professionnelle	304
1.2. Les structures d'insertion remplissent leur mission d'accueil et de remise à niveau de façon globalement satisfaisante	308
2. Les structures d'insertion doivent être un élément d'un dispositif plus large mais les relais sont encore insuffisants	314
2.1. Elles ne peuvent remplir seules leur mission d'insertion	314
2.2. L'action des structures d'insertion n'est pas suffisamment relayée sur le plan local	318

3. L'amélioration des structures d'insertion existantes doit conduire à la diffusion des expériences vers l'entreprise	324
3.1. Améliorer les performances des structures en matière d'insertion des plus démunis	324
3.2. Impliquer davantage collectivités locales et entreprises pour diffuser les acquis de l'insertion par l'économique	328
Conclusion	332

**DEUXIÈME PARTIE :
LES MUTATIONS DE L'ACTION SOCIALE** 355

CHAPITRE 7

**LA POLITIQUE DES DÉPARTEMENTS EN FAVEUR
DES PERSONNES AGÉES EST-ELLE EFFICACE ?**

Introduction	361
1. Un rôle de coordination limité	362
1.1. Les lois de décentralisation ne donnent pas de pouvoir général de coordination au département	362
1.2. Les conditions d'élaboration du schéma n'ont pas fait de celui-ci un instrument de coordination efficace	364
1.3. Le département ne garantit pas le respect des orientations du schéma	368
2. Une intervention financière insuffisamment efficace	372
2.1. Le département gère des prestations légales limitées dont l'impact financier est contrasté	372
2.2. L'approche financière du département est un obstacle à la valorisation de ses compétences légales	376
2.3. Le département conduit une politique d'action sociale sans cohérence	379
3. Une responsabilité conjointe Etat-département	382
3.1. Une réforme nécessaire	382
3.2. Une politique conjointe Etat-département	384
3.3. Une mise en oeuvre assurée	388

CHAPITRE 8

L'ÉVOLUTION ET LA MODERNISATION DE L'AIDE MÉDICALE

Introduction	415
1. La modernisation de l'aide médicale : une réponse aux difficultés d'accès aux soins des plus démunis	416
1.1. La modernisation de l'aide médicale était une nécessité	416
1.2. Des initiatives locales, prolongées par des modifications juridiques récentes, ont assoupli le fonctionnement de l'aide médicale	422
2. Une aide médicale plus efficace : un cadre juridique conforté, un dispositif amélioré	428
2.1. La modernisation de l'aide médicale doit être poursuivie dans son cadre juridique actuel	428
2.2. L'amélioration de l'accès aux soins passe par une gestion simplifiée, un développement de l'accompagnement social et des dispositifs de contrôle et d'évaluation	436
Conclusion	444

CHAPITRE 9

LA MODERNISATION DU TRAVAIL SOCIAL

Introduction	469
1. Les nouvelles politiques sociales ont accentué la transformation du travail social	472
1.1. Le développement de nouvelles formes d'exclusion a rendu nécessaire de nouvelles politiques sociales	472
1.2. Les conditions d'exercice du travail social ont été sensiblement transformées	475
2. Les évolutions des services sociaux départementaux ont été essentiellement organisationnelles et statutaires	479
2.1. Les départements sont encore à la recherche d'un mode d'organisation stabilisé	479
2.2. La filière médico-sociale contribue à la revalorisation des carrières	482

3. Mais ces réformes tiennent insuffisamment compte des logiques partenariales et de l'identité du travail social	486
3.1. Les transformations du service social départemental ont fragilisé le partenariat	486
3.2. Les besoins professionnels et les aspirations des travailleurs sociaux ont été peu pris en compte	488
4. Des propositions pour poursuivre la modernisation	493
4.1. Proposition n° 1 : rendre la polyvalence plus attractive et plus efficace	493
4.2. Proposition n° 2 : Etendre le secret professionnel absolu aux conseillères en économie sociale et familiale et aux éducateurs spécialisés	494
4.3. Proposition n° 3 : Rénover la formation	495
4.4. Proposition n° 4 : Renforcer les capacités de contrôle juridique des services préfectoraux, notamment en matière statutaire	496
Conclusion	498

CHAPITRE 10

LE LOGEMENT SOCIAL : UN EXEMPLE DE PARTENARIAT

AVEC DE NOUVEAUX ACTEURS EN MATIERE D'ACTION SOCIALE

Introduction	525
1. La mise en oeuvre contractuelle des politiques d'insertion par le logement se traduit par des résultats très inégaux	528
1.1. La mise en oeuvre du droit au logement bénéficie plus aux populations déjà logées qu'aux exclus du logement	528
1.2. L'insertion globale à partir du logement se heurte à des logiques contraires et fait une large place aux initiatives locales	535
2. L'amélioration de l'efficacité des politiques d'insertion par le logement réclame une plus grande cohérence dans leur mise en oeuvre	542
2.1. Impliquer davantage les habitants constitue un pari difficile, mais indispensable pour lutter contre l'exclusion	542

2.2. Une certaine clarification des rôles est nécessaire pour passer de la juxtaposition d'initiatives mal coordonnées à la convergence des démarches	543
2.3. Une organisation véritablement territoriale du partenariat est souhaitable	548

CHAPITRE 11

LA MUTATION DE L'ACTION SOCIALE COMMUNALE

Introduction	579
1. L'action sociale communale entre continuité et rupture	580
1.1. Les effets de la décentralisation sur le rôle de la commune	580
1.2. Les finalités de l'action sociale communale : évolutions et mutations	582
1.3. Une remise en cause des pratiques et des structures	585
2. Le bilan d'une mutation inachevée	589
2.1. L'adaptation des modes d'organisation de l'action communale est largement engagée	589
2.2. L'efficacité des interventions se heurte aux difficultés d'une véritable concertation locale	594
3. Accompagner la mutation pour clarifier la place des communes	600
3.1. Des contraintes subies qui impliquent de renforcer les atouts propres de la commune	600
3.2. Vers une meilleure définition des rôles	604
Conclusion	608

CHAPITRE 12

L'ACTION SOCIALE A TRAVERS LES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS ET DES CONTRATS DE VILLE

Introduction	631
1. Organisées autour de priorités communes, les actions à caractère social menées dans le cadre des conventions de DSQ et des contrats de ville reflètent par leur diversité la variété des sites	633
1.1. Des actions qui s'organisent autour de priorités communes	633
1.2. Les actions à caractère social répondent, dans leur diversité, à la variété des sites	638
2. Confrontées à d'importants obstacles de mise en oeuvre, les actions menées ont des effets difficiles à mesurer	642
2.1. L'application incomplète des principes du DSU conduit à s'interroger sur l'objectif ultime des actions menées	642
2.2. Les actions sociales ont des effets difficiles à mesurer	646
3. Innovations majeures du DSU, le partenariat et la participation des habitants doivent être développés avec davantage de rigueur et de conviction	650
3.1. Pour donner toute leur cohérence aux actions menées, il convient d'achever la mise en oeuvre du partenariat	650
3.2. L'efficacité des actions passe par une participation renforcée des habitants	654
Conclusion	659