



**© L'Harmattan, 2012**  
**5-7, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris**

<http://www.librairieharmattan.com>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)  
[harmattan1@wanadoo.fr](mailto:harmattan1@wanadoo.fr)

ISBN : 978-2-296-99421-8  
EAN : 9782296994218

**INSERTION ET DÉSISTANCE  
DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN  
DE JUSTICE**

## Collection *Criminologie*

dirigée par Robert Cario

La criminologie apparaît comme un champ pluri et transdisciplinaire de connaissances, d'investigations, d'expertises et de traitement qui peine à être reconnu en France. Principalement mise en œuvre dans le domaine de la prévention, elle occupe également, au cas d'échec, une place prépondérante dans le procès pénal. Plus largement encore, la criminologie contribue à la restauration psychologique et sociale des protagonistes, dans l'endroit comme dans l'envers du crime.

Dans de nombreux pays, la discipline fait l'objet d'enseignements, de recherches et d'applications à la mesure de la complexité du phénomène criminel qui la nourrit. Dans d'autres encore, la profession de criminologue s'inscrit en totale harmonie avec les métiers de la justice, de la médecine, de la psychologie et du social.

La présente collection ambitionne de rassembler des ouvrages scientifiques et des travaux de terrain, appuyés tant sur les théories dominantes que sur les bonnes pratiques en agressologie ou victimologie, à l'intention de publics variés : étudiants, enseignants, chercheurs, magistrats, praticiens de toutes disciplines confrontés aux problématiques délinquantes, citoyens épris de justice.

### *Ouvrages parus*

P. Tournier (Dir.), *La Babel criminologique*

S. Abdellaoui (Dir.), *Les jeunes et la loi*

P. Tournier, *Dictionnaire de démographie pénale*

G. de Coninck, G. Lemire, *Etre directeur de prison*, Série Champ pénitentiaire

P.V. Tournier (Dir.), *Dialectique carcérale*

P.V. Tournier (Dir.), *Enfermements*

### Série *Champ pénitentiaire*

dirigée par Paul Mbanzoulou

La série Champ pénitentiaire contribue à la diffusion des connaissances élaborées à partir de l'analyse du champ pénitentiaire dans sa diversité et sa complexité. Les ouvrages individuels ou collectifs proposés par des chercheurs ou des praticiens ont en commun d'affiner la compréhension des dynamiques institutionnelles, des processus de construction des pratiques professionnelles, des politiques de prise en charge des personnes placées sous main de justice et des mécanismes de la privation ou de restriction de liberté.

### *A paraître*

P. Mbanzoulou, F. Dieu, (Dir.), Cent ans de rattachement de l'Administration pénitentiaire au Ministère de la Justice

Sous la direction de  
Paul MBANZOULOU  
Martine HERZOG-ÉVANS et Sylvie COURTINE

**INSERTION ET DÉSISTANCE  
DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN  
DE JUSTICE**

**SAVOIRS ET PRATIQUES**

L'Harmattan

## **Ont participé à cet ouvrage**

**Autès Michel**, Sociologue, CNRS-CLERSE

**Bailleau Francis**, Sociologue, Directeur de recherché au CNRS, CESDIP

**Bensimon Philippe**, Criminologue Ph. D., Canada

**Bérard Jean**, Sociologue, CLERSE

**Châles Courtine Sylvie**, Enseignant-chercheur à l'ENAP

**Chantraine Gilles**, Sociologue, CLERSE

**Goetz François**, Directeur-adjoint de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, Actuellement directeur de la Maison centrale de Poissy

**Herzog-Evans Martine**, Professeur, Université de Reims

**Laurent Christelle**, Psychologue, Doctorante, IGE. GIS Crimso, Institut de Criminologie et Sciences Humaines, Université Européenne de Bretagne, Rennes 2

**LeBel Thomas P.**, University of Wisconsin-Milwaukee

**Maruna Shadd**, Professeur, Queen's University Belfast

**Mbanzoulou Paul**, Responsable du département de la recherche et du Centre interdisciplinaire de recherche appliquée au champ pénitentiaire (CIRAP) à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

**McNeill Fergus**, Criminologue, Université de Glasgow

**Perrier Yves**, Directeur honoraire des services pénitentiaires d'insertion et de probation

**Rzac Olivier**, Enseignant-chercheur à l'ENAP

**Robinson Gwen**, Université de Sheffield, Grande Bretagne

**Tigges Leo**, Secrétaire général de la CEP, Utrecht, Pays-Bas.

**Trotter Chris**, Donash Université, Australie

**Villerbu Loick M.**, Psychologue, Professeur de Psychologie et Psycho-Criminologie, Directeur du GIS CrimSo, Directeur de l'Institut de Criminologie et Sciences Humaines, Université Européenne de Bretagne, Rennes 2.

**Vogelvang Bas**, Professeur de Probation et Politique de Sécurité, Centre d'Études pour la Politique de Sécurité et la Justice Pénale, École Supérieure des Sciences Appliquées d'Avans's-Hertogenbosch (Bois-le-Duc), Pays-Bas.

**Winter Anne**, Psychologue, Docteur en psychologie, GIS CrimSo, Institut de Criminologie et Sciences Humaines, Université Européenne de Bretagne, Rennes 2.



## Avant propos

L'initiative prise par le département de la recherche d'organiser tous les deux ans des journées internationales de la recherche en milieu pénitentiaire, réunissant à l'ENAP des chercheurs et professionnels travaillant sur le champ pénitentiaire, mérite d'être saluée. Ces journées sont en effet une formidable opportunité incitant des chercheurs d'horizons disciplinaire et géographique différents à dialoguer et à faire bénéficier au personnel pénitentiaire et à nos élèves, les résultats de leurs travaux et analyses. Il s'agit ainsi de contribuer à la mise en place d'outils permanents de réflexion, pour l'administration pénitentiaire en général et pour l'ENAP en particulier, permettant de nourrir la créativité indispensable au changement et la mise en place de nouveaux projets. La connaissance de ce qui se passe et surtout marche ailleurs est devenue indispensable au regard de la complexité des situations à traiter et la nécessité d'améliorer continuellement nos méthodes de prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ).

Pour cette première édition, le choix de la thématique de l'insertion s'est imposé au moins pour deux raisons :

- d'abord parce que le CIRAP (Centre interdisciplinaire de recherche appliquée au champ pénitentiaire - ENAP) venait de terminer une recherche-action sur « l'insertion des jeunes placés sous main de justice dans les entreprises marchandes, autour de l'initiative LOTU », conduite par Sylvie Châles Courtine, enseignant-chercheur ;

- ensuite parce cette question de l'insertion des PPSMJ est actualisée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dans la définition des missions du service public pénitentiaire et du sens de la peine privative de liberté, en affirmant que le service public pénitentiaire « *contribue à l'insertion et la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes*

*détenues* ». Cette loi pénitentiaire nous incite naturellement à procéder à une évaluation critique des possibilités et limites de l'insertion au regard notamment de la nouvelle phénoménologie de la délinquance engendrant des catégories spécifiques de PPSMJ, comme les auteurs d'agressions sexuelles, les toxicomanes, les malades mentaux, les mineurs incarcérés, les étrangers, les femmes ou encore les détenus appartenant au grand banditisme et à des mouvances terroristes.

Les analyses pluridisciplinaires issues des travaux de ces premières journées internationales de la recherche en milieu pénitentiaire, publiées dans cet ouvrage bilingue (français et anglais), éclairent d'un jour nouveau la problématique complexe de l'insertion des personnes placées sous main de justice dans la perspective de la lutte contre la récidive, devenue la mission principale des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation.

Et dans ce domaine là plus que dans un autre, le besoin d'expérimenter, de s'ouvrir à d'autres pratiques, et celui de partager les savoirs faire deviennent une impérieuse nécessité puisque cela concerne la prévention de la récidive, terme banal derrière lequel se cache des réalités humaines souvent dramatiques qui nous concernent tous : institutionnels, associations, entreprises, citoyens.

François Goetz

Directeur-adjoint de l'École nationale d'administration pénitentiaire

(Actuellement directeur de la Maison centrale de Poissy)

## **Préface**

### **De quelques enjeux de la recherche en milieu pénitentiaire**

Les premières Journées internationales de la recherche en milieu pénitentiaire organisées les 3 et 4 juin 2010 à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) par le Centre interdisciplinaire de recherche appliquée au champ pénitentiaire (CIRAP) ont réuni des chercheurs français et étrangers venus d'Australie, du Canada, d'Écosse, d'Irlande, d'Angleterre, d'Espagne et d'Allemagne et des professionnels des questions de politiques pénales, sociales et pénitentiaires.

Ces journées marquent l'intérêt que l'Administration pénitentiaire en général, et l'ENAP en particulier, attachent à la recherche en tant qu'outil permettant, d'une part, l'analyse du champ pénitentiaire dans sa complexité et, d'autre part l'éclairage rétrospectif et/ou prospectif des pratiques professionnelles, ainsi que des politiques de prise en charge des personnes placées sous main de justice. Cette mission, particulièrement dévolue au CIRAP, se traduit par deux objectifs principaux : enrichir la formation des personnels par des connaissances scientifiques élaborées à partir de l'analyse de ce champ pénitentiaire et contribuer à l'amélioration des pratiques professionnelles relatives à la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Axées sur les concepts d'insertion et de désistance, ces journées ont permis de croiser les regards sociologique, philosophique, criminologique, historique et professionnelle, dans l'analyse du « *processus au terme duquel un individu qui a commis des délits dans le passé cesse d'en commettre et mène une vie à peu près normale* »<sup>1</sup>. Problème lancinant pour la criminologie, ce

---

1. V. M. Cusson, Fondements empiriques de la réinsertion, *In La réinsertion des délinquants : Mythe ou réalité ? 50<sup>ème</sup> anniversaire de la réforme Amor*, PUAM, 1996, p. 111.

processus de sortie de la délinquance est devenu de nos jours un sujet hautement préoccupant pour l'opinion publique. En témoigne le déclin constaté du paradigme de resocialisation des délinquants basé sur le modèle réhabilitatif de la prison. En effet, la récidive des sortants de prison, qui est régulièrement soulignée par les médias, alimente sans cesse le débat sur l'échec de la prison au regard de sa mission de réinsertion sociale et de lutte contre la récidive. Une des conséquences immédiatement observables est le glissement progressif vers la primauté des mesures de contrôle sur celles relatives à l'accompagnement social.

Cette prééminence accordée aux méthodes d'exclusion et de lutte contre les risques s'observe nettement dans l'allongement de la durée des peines pratiqué en France. Sans être évidemment linéaire ni univoque, ce mouvement est traversé par de nombreuses tensions et courants contraires. En France, par exemple, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a procédé à l'inversion de l'ordre traditionnel de présentation des missions de l'administration pénitentiaire. Elle énonce ainsi que ce service public « *participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion et la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées* ».

L'accent mis aujourd'hui sur la lutte contre la récidive peut également s'analyser sous cet angle, même si d'aucuns n'y voient qu'un renoncement à l'ambition réhabilitative de la prison. Dans quelle mesure, en effet, le régime pénitentiaire pourrait-il combattre la récidive si l'on rejetait l'objectif de resocialisation ? Les programmes de prévention de la récidive, orientés principalement sur le délit, ne permettent-ils pas également la confrontation avec les déficits du délinquant, la compréhension du processus et des mécanismes de sa délinquance ? Même si la prison n'est pas l'endroit idéal pour apprendre des comportements pro-sociaux, la société pourrait-elle renoncer sans préjudice à la promotion de l'objectif d'insertion ou de réinsertion des détenus ? En d'autres termes, la détention toute seule pourrait-elle suffire à changer le comportement du détenu ?

Comme on pourra le constater, la thématique choisie pour ces premières Journées internationales de la recherche en milieu pénitentiaire est au cœur des préoccupations doctrinales et pénitentiaires relatives à la prise en charge des personnes placées sous mains de justice, en vue de leur éloignement de la délinquance.

Pour autant, l'exercice n'était pas aisé car si la notion d'insertion est très française et polysémique, celle de désistance, définie comme la décision du délinquant d'abandonner définitivement toutes formes d'agir criminel, est marquée par son anglicisme et son apparente nouveauté. Ses promoteurs affirment sa supériorité scientifique sur le concept d'insertion ou de réinsertion comme le souligne ici Martine Herzog-Evans. Un choc de culture et de pratiques devenait prévisible entre les intervenants francophones et les anglo-saxons présents lors de ces journées. Au pire, ces journées pouvaient se transformer en un affrontement stérile ou en un dialogue de sourds entre obédiences scientifiques se regardant en chien de faïence. Au mieux, elles pouvaient constituer une formidable occasion de réflexion publique sereine et lucide sur ces problématiques de sortie de délinquance. Le lecteur du présent ouvrage se fera librement son avis.

D'ores et déjà, la tenue de cette manifestation scientifique et la publication de ces actes participent plus largement à la production de connaissances pour l'institution pénitentiaire, pour la communauté scientifique et pour la collectivité en général. Au-delà de la pluridisciplinarité classique, le débat entre chercheurs et praticiens contribue à éclairer les orientations portées par l'administration pénitentiaire, à analyser une question complexe, pour un environnement pénitentiaire lui-même complexe et en grande mutation, caractérisé, par ailleurs, par un enchevêtrement d'identités, de paradigmes et de pratiques multiples.

En organisant ces journées, l'ENAP assume sa mission de recueil et d'analyse des pratiques professionnelles dans le dessein d'offrir aux praticiens des éléments d'analyse permettant une prise de recul nécessaire face à l'action immédiate.

En réunissant dans cet ouvrage bilingue la presque totalité des interventions, cette ambition se double d'un souci de diffusion des travaux étrangers sur la notion de désistance, peu connus en France, et des récents travaux de chercheurs français sur l'insertion des personnes placées sous main de justice.

Paul Mbanzoulou

Responsable du département de la recherche  
et du Centre interdisciplinaire de recherche  
appliquée au champ pénitentiaire, ENAP



# 1

## **Éléments pour une généalogie des politiques d'insertion en France**

par Michel Autès

La catégorie d'insertion fait son apparition en France vers la fin des années 1970. On parle ici de « catégorie » au sens d'une catégorie de pensée, mais aussi d'une catégorie politique qui participe au grand mouvement de transformation des politiques sociales dans le dernier tiers du XXème siècle. C'est dans ce contexte de tournant libéral des politiques sociales, « d'activation des dépenses passives », pour citer la rhétorique politico-administrative de l'époque, qu'il faut replacer son émergence. Rappelons, en toile de fond : la montée du chômage de masse, la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation, une transformation profonde des modèles culturels qui gouvernent le rapport à soi et le rapport aux autres, soit les modes de subjectivation qui caractérisent la « société des individus ».

L'ambition de cette contribution n'est pas d'explorer ces éléments, mais simplement de rappeler qu'ils existent et que l'apparition des politiques d'insertion leur est profondément liée. C'est ainsi que notre propos est plus circonscrit et porte sur la genèse de ces nouvelles politiques en France à partir des années 1970.

On examinera successivement trois aspects. D'abord, un regard purement historique pour décrire les étapes de développement de ces politiques et les différentes étapes qu'elles ont parcourues. Ensuite on fera un état des lieux, à titre informatif, de ce que représente à la fin de la décennie 2010, l'ensemble des mesures et des publics concernés d'une façon ou d'une autre par les mesures d'insertion. Enfin dans une troisième partie conclusive, on essaiera de tirer un bilan de ces politiques : comment les interpréter ? Quelles logiques sont à leur principe et quels impacts ont-elles à la fois sur l'organisation des

marchés du travail et sur les individus dans leur façon d'être au monde ou dans la société ?

### **1. Une brève histoire des politiques d'insertion en France.**

Avant l'histoire, rappelons quelques éléments de la préhistoire. Avant l'insertion il y avait la « réinsertion ». Si l'on regarde le vocabulaire qu'utilisent les travailleurs sociaux pour parler de leur action auprès de leurs publics, ils utilisent essentiellement ce terme de réinsertion. Quels que soient les publics : populations marginalisées, personnes handicapées, inadaptées, jeunes délinquants ou adolescents en difficulté etc., l'objectif de l'action est toujours de les réinsérer dans la société dont ils ont été écartés du fait de leur handicap, de leur comportement asocial ou d'échecs dans leur socialisation. Il faut signaler ici, sans y insister, l'importance de ce vocabulaire dont on vient de donner quelques exemples. Il trace un imaginaire, un ensemble de représentations qui décrivent, non seulement un horizon professionnel, mais aussi une intentionnalité politique.

C'est d'ailleurs cet imaginaire qui vaut au travail social, au début des années 1970, un ensemble de critiques sévères qui l'assimilent à une entreprise de « contrôle social », de mise au pas des individus au service d'un capitalisme avide de discipliner la force de travail. Ces propos, qui peuvent paraître aujourd'hui exotiques, nourrissent des débats et des polémiques animés qui préparent et accompagnent des transformations substantielles des politiques sociales et du travail social <sup>1</sup>.

Il faut insister sur ce point : les politiques d'insertion naissent de cette critique, parfois explicite, parfois implicite, du travail social. Plus précisément, ce qui est en jeu c'est la critique de l'assistance, et, encore plus précisément, de l'assistanat. Dans les années 1970, on assiste à un ensemble de critiques en règle de l'action sociale et du travail social : ils coûtent cher, ils sont inefficaces, pire, ils maintiennent les personnes dans une position d'assistés. La nécessité de réduire les coûts du social après le « choc pétrolier » du début des années 1970, la critique de l'État Providence, la mise en question de la légitimité des droits-créances dans le cadre d'un État qui se veut moins interventionniste, contribuent à donner forme à un tournant libéral au sein des politiques sociales qui rejoint une évolution d'ensemble de la société et de la politique. Il s'agit de responsabiliser les individus, de donner acte aux revendications exprimées lors des mouvements sociaux de la fin des années 1960 :

---

1. V. M. Autès, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 2003.

plus d'autonomie, plus de liberté de choix, moins de dépendance par rapport aux collectifs et aux institutions, plus de mobilité au sein de réseaux interconnectés<sup>2</sup>. Pour le travail social, cette critique n'est pas seulement externe, notamment dans la littérature sociologique des années 1970, elle est aussi interne, par un appel à un renouvellement des formes d'intervention. De fait, l'aspiration à un travail social plus émancipateur, plus collectif, va aboutir à la remise en cause de sa légitimité. Tout comme l'aspiration des salariés à plus d'autonomie dans le travail va rejoindre les stratégies des nouveaux modes de management et d'organisation du travail, pour, en définitive, fragiliser le salariat, détruire les collectifs de travail et produire la solitude de l'individu dans un capitalisme anonymisé.

C'est pourquoi, après cette période de remise en cause, les années 1980 vont s'ouvrir avec la célébration du « nouveau » dans le travail social, celle-ci va s'organiser autour de six thématiques reliées entre elles. D'abord l'émergence de nouvelles pratiques, au premier rang l'insertion, qui remplit les exigences de l'objection libérale à l'assistantat : pas de secours sans contrepartie, responsabilisation de l'individu, le travail, l'insertion professionnelle comme objectifs prioritaires de l'action sociale. La décennie suivante, la notion d'intervention sociale se présente comme concurrente d'un travail social démonétisé sur le plan symbolique<sup>3</sup>. Sur un autre versant, le développement social se présente comme une stratégie d'action collective, centrée sur le développement économique des territoires en difficulté. Les années 1980 verront le développement de ce qu'on appelle alors les « politiques transversales » qui se donnent comme méthode l'action interministérielle, la logique de réseau, l'initiative des territoires locaux mobilisés dans une logique de projet.

Accompagnant cette mutation des modes d'action, le thème des nouveaux métiers du social, ceux justement capables de prendre le relais d'un travail social épuisé dans la mise en œuvre de la nouvelle intervention sociale, va se développer dans les années 1980-1990. Ces métiers, aux dénominations innombrables (médiateurs, femmes-relais, grands-frères, agents de convivialité, conseiller socio-professionnel, chefs de projet...), vont d'ailleurs s'appuyer le plus souvent sur les mesures mises en œuvre dans le cadre des politiques d'insertion. Un bilan de la période montrera que, la plupart du temps, ces métiers reprennent les modes d'intervention les plus traditionnels du travail social, les emplois les plus qualifiés étant fréquemment occupés

---

2. V. L. Boltanski, E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

3. Inspection Générale des Affaires Sociales, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Paris, La Documentation française, 2006.

par des travailleurs sociaux convertis<sup>4</sup>, les emplois précaires concernant des populations en insertion, au fond des travailleurs sociaux déqualifiés, en même temps que se développent les emplois de niveau V dans le champ des emplois d'aide à la personne et d'intervention au domicile<sup>5</sup>.

Ces nouveaux modes d'action et ces nouveaux métiers vont trouver leur cadre d'emploi dans les dispositifs, « nouveaux », bien sûr, et, pour le coup, ils le sont, créés au début des années 1980 : missions locales issues du rapport de Bertrand Schwartz, opérations de développement social des quartiers proposées par le rapport d'Hubert Dubedout sur les quartiers en difficulté, et qui vont donner naissance aux politiques de la ville. Les Conseils communaux de prévention de la délinquance mis en place suite au rapport de Gilbert Bonnemaïson, seront plus des dispositifs de mise en réseaux des différents intervenants sur les problématiques de délinquance et d'insécurité. Plus tard, les Commissions locales d'insertion mises en place dans le cadre de la loi de 1988 sur le RMI, fonctionneront sur cette même logique de coordination des acteurs locaux.

Nouvelles pratiques, nouveaux métiers, nouveaux dispositifs : ils auront aussi leurs nouveaux outils. Leur mode d'action c'est le réseau : coordination, transversalité, partenariat sont les concepts maîtres de l'époque. L'outil quotidien dans la relation avec les publics c'est le contrat. Plus léger que la contrepartie (on en discutera fermement au Parlement lors du débat sur le RMI), plus souple, le contrat met en action ce qui est le ressort même de l'insertion : l'engagement de la personne, sa responsabilisation, pas de droit sans devoir. C'est aussi pour les adeptes du contrat une question de dignité des individus : il faut en finir avec la « mentalité d'assisté ». C'est le nerf même de l'objection libérale qui s'oppose à la logique des secours depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle : aider les pauvres c'est faire leur malheur car c'est leur ôter le désir de s'en sortir par eux-mêmes<sup>6</sup>. L'obsession de la fraude couronne cet édifice, car la fraude c'est l'échec de cet idéal de l'échange social au sein même de la misère, c'est le stigmate du retour à l'assistance honnie. Cependant, personne n'a encore proposé de fermer le métro sous prétexte que certains voyagent sans ticket. Mais on peut remettre en question les secours pour les mêmes raisons.

---

4. Il s'agit bien de se « convertir » à de nouveaux modes d'action, à de nouvelles rhétoriques et non de se « reconvertir » professionnellement.

5. V. J. Ion, *Le travail social au singulier*, Paris, Dunod, 1998 ; J.-N. Chopart (dir.), *Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.

6. V. H. Hatzefeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989.

Car les publics aussi sont nouveaux ! Dès les années 1970 on parle de la « nouvelle pauvreté ». Les publics sont dits nouveaux pour deux séries de raisons. La première, bien qu'elle soit masquée et jamais mise en avant, c'est qu'ils sont plus nombreux. Par conséquent ils font peser sur les services une pression plus forte, d'où la nécessité de nouveaux modes de prise en charge, moins individualisés, certains diront plus « industrialisés ». La seconde série de raisons, c'est que la montée du chômage de masse va conduire dans la précarité des populations, certes jusque-là fragiles, mais épargnées par la nécessité de recourir aux aides sociales. On dira de ces publics qu'ils sont plus exigeants, plus revendicatifs, mieux armés aussi devant les professionnels et que leur demande est essentiellement une demande d'emploi. Ça tombe bien, puisque c'est justement la réponse qu'on va leur proposer. Mais, bien entendu, sans pouvoir y parvenir puisque le manque d'emploi est justement la source de leur situation. Commencent alors les chemins de l'insertion éternelle, la succession des contrats, l'aménagement de la file d'attente, la logique essentielle étant que, puisque le chômage est incompressible, il faut faire en sorte que ce ne soient pas toujours les mêmes qui soient sans emploi. On n'insiste pas ici sur l'abondante littérature qui tentera de contourner les paradoxes du traitement social du chômage, tantôt en euphémisant, tantôt en dramatisant, toujours en personnalisant la situation des individus : malheur social, accident de la vie, enchaînement des événements qui conduisent à l'exclusion sociale.

Car la dernière des nouveautés est celle qui s'incarne dans le vocabulaire : l'exclusion sociale voilà le maître mot, l'adversaire désigné, la représentation dominante, celle qui va s'imposer dans le titre même de la loi de 1998 : loi de lutte contre les exclusions. Curieuse représentation, puisque l'exclusion est d'abord un destin individuel<sup>7</sup>. Les sociologues paieront leur tribut en donnant corps à cette notion, en la confortant, en la discutant, en la critiquant, mais en lui faisant les honneurs de la science ils la rendent disponible, acceptable, en tout cas utilisable dans le discours politique qui accompagne les nouvelles législations<sup>8</sup>. Désormais les noces de l'insertion et de l'exclusion sont célébrées, bien qu'opposées l'une à l'autre, comme le problème à sa solution, ils forment un couple conceptuel indissociable qui sert de référentiel aux nouvelles politiques d'insertion. Une fois posé ce cadre général, on rappellera de manière plus factuelle, la construction, à la fois progressive et cahoteuse, de ces politiques.

---

7. V. S. Karz, *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod, 2000.

8. V. J. Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Éditions Esprit, 1991 ; S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

D'abord, même s'il est toujours risqué de désigner un inventeur, les premières mesures, en quelque sorte officielles, reprenant le thème de l'insertion sont celles mises en place par Raymond Barre, premier Ministre, à la fin des années 1970. Le terme existait cependant déjà, il est apparu pour la première fois, sous réserve d'inventaire, dans la circulaire de 1972 qui décrivait le fonctionnement des Clubs de prévention spécialisée. C'est ce qu'on a appelé les « stages Barre » qui comprenaient deux dispositifs. D'abord, des stages de qualification, essentiellement pour les jeunes, dans une logique de reconversion vers de nouveaux emplois en émergence. Ensuite les stages d'insertion, eux aussi pour les publics jeunes, mais sortis du système scolaire sans aucun diplôme ni qualification. Il faut bien noter qu'on est à cette époque dans une logique de transition sur les marchés du travail. Il s'agit d'adapter la main d'œuvre à de nouveaux métiers, on pense surtout à la révolution informatique, qui, pense-t-on, va initier une nouvelle révolution industrielle (sic) très productive en emploi. Mais on évoque aussi les emplois liés à l'environnement, aux services à la personne etc. Il est clair dans l'esprit de ceux qui mettent en place ces dispositifs qu'on est dans une logique de transition sur les marchés du travail. La vision reste très optimiste, les mesures sont transitoires – comme du reste celles qu'on met en place au début des années 1980 avec le Développement social des quartiers –, on n'est pas encore dans le traitement social du chômage. Dans le rapport Schwartz de 1981, c'est le même propos optimiste qu'on retrouve, avec un discours sur la logique des nouvelles compétences qui est complètement en écho avec les transformations en cours dans les organisations de travail au sein des entreprises<sup>9</sup>.

À partir de ces premières expériences, les mesures et les dispositifs d'insertion vont s'enchaîner et se succéder, parfois s'empiler. On ne va pas les rappeler tous : Travaux d'Utilité Collective (TUC) du gouvernement Mauroy, les Contrats de retour à l'emploi, les contrats emploi-solidarité, les emplois-jeunes, pour ne rappeler que les principaux des vingt-cinq dernières années. Dans la partie suivante, on fera un état des lieux de la situation, elle-même en mutation, en 2010. Pour synthétiser, on rappellera les étapes de construction et de consolidation des politiques d'insertion. La fin des années 1970 et le début des années 1980 correspondent au moment d'émergence qu'on vient de rappeler.

À partir du milieu des années 1980 une autre étape va être franchie autour de la notion « d'insertion par l'économique ». C'est l'époque de consolida-

---

9. V. B. Schwartz, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, Paris, La Documentation française, 1981.

tion des associations intermédiaires et des entreprises d'insertion. Les premières permettent de mettre à disposition de particuliers ou d'entreprises des personnes pour des durées en général plutôt courtes. Les entreprises d'insertion créent un statut particulier de contrat de travail à durée déterminée et bénéficient d'aides publiques pour l'encadrement des personnes avec l'objectif de les conduire à un emploi ordinaire. Plus tard, on créera les entreprises d'intérim d'insertion qui poursuivent les mêmes objectifs d'insertion sur le marché du travail. Il faut souligner ici que les premières initiatives d'insertion par l'économie – et le terme lui-même – ont été inventés par les institutions du social (foyers de l'enfance, clubs de prévention...). Cette invention se fait sur le raisonnement suivant : puisque nous ne parvenons plus à insérer « nos » jeunes sur le marché du travail, du fait du chômage et de la baisse continue des emplois peu qualifiés, eh bien nous allons créer nous mêmes les activités économiques qui leur permettront de mettre le pied à l'étrier de l'emploi. Fleurissent alors les entreprises de second œuvre du bâtiment, les restaurants communautaires, les entreprises de récupération et de revente de matériel ménager d'occasion etc., la plupart pilotées par des diplômés du travail social épaulés par des commerciaux venus du monde de l'entreprise, souvent sponsorisés par des grandes entreprises du marché qui voient dans ces dispositifs d'insertion un mode efficient de sélection et de recrutement de leur main d'œuvre, ainsi qu'une commodité souple et sécurisée de recours à la sous-traitance. Plus tard, les clauses d'insertion dans les procédures de marché public vont chercher à consolider les débouchés de ce second marché du travail autour de l'insertion. Ceci-dit, les polémiques autour de la soi-disant concurrence déloyale à laquelle se livreraient ces entreprises d'insertion, polémiques animées par les représentants du monde de l'entreprise classique, constitueront toujours une limite à leur développement. Sans compter que, du côté du monde syndical, on regardera toujours avec méfiance le développement de ces formes d'emploi précaires au regard des « vrais » emplois.

Le point d'orgue des politiques d'insertion sera formalisée par la loi de 1988 qui instaure le RMI (Revenu Minimum d'Insertion). Il est clair, dès lors que l'insertion est le fer de lance de l'action sociale. S'ouvre alors un univers d'ambiguïtés sur la conception même de l'insertion. S'il est clair que la « vraie » insertion consiste à retrouver un emploi – de préférence un CDI (Contrat à Durée Indéterminée) – sur le marché du travail, dans le secteur public, mais encore de préférence, dans le privé concurrentiel, force est de constater deux choses. La première est que cette issue relève plus de l'exception que de la règle. En fait, les personnes « en insertion » enchaînent les statuts spécifiques d'insertion (d'où leur multiplication par les mesures

publiques), débouchent quelquefois sur des contrats à durée déterminée, rarement sur des contrats stables, fréquemment sur des statuts de protection sociale : retraites et pré-retraites, retour aux minima sociaux, allocations adulte handicapé, etc. Le second constat c'est qu'à la problématique de l'insertion socio-professionnelle, va se greffer l'ensemble des difficultés rencontrées par les individus : faiblesse de la formation, problèmes de santé, de logement, de relations sociales et familiales, etc. Une anecdote illustre ces ambiguïtés. Le texte du RMI (article 2 de la loi du 1<sup>o</sup> décembre 1988) énonce ceci : « Toute personne résidant en France dont les ressources, au sens des articles 9 et 10, n'atteignent pas le montant du revenu minimum défini à l'article 3, qui est âgée de plus de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants et qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit, dans les conditions prévues par la présente loi, à un revenu minimum d'insertion. ». Dans le passage souligné le « ou » qui figure en gras a été introduit par un amendement du Sénat introduit par Jean-Luc Mélenchon. Le texte du gouvernement, voté par l'Assemblée Nationale, indiquait à cet endroit un « et ». Dès lors le législateur établissait dans le droit que l'insertion peut être « sociale » **ou** professionnelle, installant ainsi une brèche dans une conception qui semblait implicitement admise qu'il n'y a d'insertion que dans l'emploi « normal ». Sur cette brèche se sont livrés et se livrent encore de nombreux combats. D'un côté, les travailleurs sociaux, spécialistes de l'insertion sociale, décriée parce qu'assimilée à « l'assistance », de l'autre les « nouveaux » professionnels de l'insertion, combattants valeureux de la valeur travail. Combat idéologique s'il en est, parce qu'au fond, les très piètres résultats de l'insertion par rapport aux finalités qu'elle se fixe, devraient la rendre modeste, mais bataille qui se livre sur le fond d'une guerre qui porte sur la conception de la société, de l'économie, et des formes « post-modernes » de la subjectivité. On y reviendra à la fin de cet article.

Finalement, au-delà de ces polémiques devenues plus ou moins pacifiées, dans les années 1990, on peut dire que les politiques d'insertion sont installées et fonctionnent en routine. Elles sont confirmées par la Loi de 1998, dite de lutte contre les exclusions. La création du Revenu de Solidarité active (RSA) en 2009 confirme l'orientation de l'insertion comme retour à l'emploi, notamment en simplifiant toutes les mesures dites « d'intéressement » qui permettaient dans le RMI de compenser l'effet revenu sur le montant de l'allocation dès lors que les bénéficiaires accédaient à un emploi à temps partiel. Les dispositions du RSA permettent de rendre plus attractive la reprise d'emploi, même minime, en permettant de cumuler revenu du tra-

vail et montant de l'allocation. C'est en partie sous l'effet de ces réformes que les dernières statistiques du chômage de Juillet 2010 montrent à la fois une légère baisse du chômage total (catégorie A), mais en même temps une forte hausse des chômeurs ayant eu une activité réduite dans le mois (catégorie B).

Pour conclure brièvement sur cette présentation de la genèse des politiques d'insertion, on fera deux remarques. La première porte sur le caractère très franco-français de ces débats sur l'insertion. Les institutions européennes préfèrent le terme « d'inclusion » pour désigner les politiques de lutte contre le chômage. Il faut rappeler, pour éclairer ce contexte, ce qu'on peut appeler la préférence française pour l'assistance<sup>10</sup>. Quand, dans les années 1880-1890, Bismarck faisait les assurances sociales, la France inventait l'Assistance publique. Ce chemin historique marque, à travers la question des secours et la difficile incarnation de la fraternité républicaine<sup>11</sup>, la spécificité de l'approche républicaine de l'assistance. La notion de la dette sociale, issue des guerres victorieuses de la Nation à la Révolution, sa formalisation dans le solidarisme de Léon Bourgeois au début du XXème siècle, puis sa lente construction dans la protection sociale à la française culminant dans les ordonnances de 1945 fondant la Sécurité Sociale, marquent profondément une conception de la solidarité envers les pauvres ce terme, d'ailleurs, soulignons-le, n'étant que tardivement apparu dans notre vocabulaire politique. On dit aujourd'hui « les exclus ». Mais les discussions autour des dénominations et du vocabulaire dissimulent de vraies luttes politiques et sociales.

C'est le sens de la deuxième remarque. Les politiques d'insertion sont un renversement des politiques issues de la dette sociale. Clairement aujourd'hui la dette est du côté des individus. Rappelons ici l'article 21 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler »<sup>12</sup>. La force de cet énoncé (la dette **sacrée**, la référence au citoyen...) a irrigué la conception française de l'assistance aujourd'hui méprisée. L'assistance républicaine est un vrai projet politique. Les dérives possibles de l'assistanat ne suffisent pas à le dénaturer. D'ailleurs rappelons aussi l'article 1° de la loi de 1988 instaurant

---

10. V. C. Bec, *L'assistance en démocratie*, Paris, Belin, 1998.

11. V. M. Gauchet, *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1989.

12 Rappelons que les différentes déclarations des droits de l'homme et du citoyen sont citées en référence dans les constitutions de 1946 et de 1958.

le RMI qui s'inscrit pourtant dans le droit fil de cet héritage historique : « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle (*notons ici que l'amendement sénatorial n'a pas exercé sa vigilance*) des personnes en difficulté constitue un impératif national ». Dire que l'insertion « inverse » cette logique peut paraître excessif compte tenu que les débats ne sont pas clos sur la notion même de l'insertion, même si l'objectif du retour à l'emploi, toujours postulé, rarement effectué, demeure l'horizon des mesures mises en place. Il n'empêche que l'individu « doit » s'insérer dans la société, dont il est ou a été « exclu ». Étrange rhétorique, en vérité, que celle qui postule un « en dehors » de la société. Mais ce n'est rien de plus que la rhétorique libérale qui dissous la notion même de société dans une conception economiciste de l'échange généralisé. Selon la philosophie, certes sommaire mais efficace de madame Thatcher : « la société n'existe pas, il n'y a que des individus ». C'est désormais la conception qui est partagée par le plus grand nombre.

## **2. État des lieux.**

À la fin des années 2010, il existe principalement quatre types de contrats d'insertion issus de la loi de cohésion sociale de 2005 qui ont pris le relais, principalement, des contrats emploi solidarité (CES) créés dans les années 1990 :

- le contrat initiative emploi (CIE), CDI ou CDD de 24 mois maximum, principalement dans le secteur marchand, mais aussi dans le secteur non-marchand ;
- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat de six mois renouvelable jusqu'à 24 mois, concerne a priori des publics moins qualifiés, dans le secteur associatif ou des collectivités ;

À noter que ces deux types de contrats peuvent s'exercer à temps complet ou à temps partiel. Les aides mensuelles de l'État sont plafonnées à 47% du SMIC pour les CIE et 95% du SMIC pour les CAE.

- Les contrats d'avenir concernent les publics bénéficiaires d'un minimum social (RMI, ASS (Allocation Spéciale de Solidarité), API (Aide aux Parents Isolés), AAH (Aide aux Adultes Handicapés)). Il s'agit d'un CDD qui peut, dans certaines conditions, être renouvelé jusqu'à 60 mois. L'aide de l'État (75% du coût restant à charge de l'employeur la première année, 50% les années suivantes, 90% du coût dans le cas des chantiers d'insertion).

- Les contrats d'insertion du RMA (CI-RMA), pour les mêmes allocataires d'un minimum social que les contrats d'avenir précédents. La durée est de 6 mois renouvelable deux fois. L'aide de l'État est égale au montant du RMI.

Il ne s'agit là que des mesures principales, bien sûr, les aides à l'insertion par l'économique, les allègements de charge, diverses mesures pour favoriser la création d'entreprise par des personnes au chômage, ou des mesures fiscales favorisant l'emploi à domicile, continuant à faire partie de l'arsenal des mesures de traitement social du chômage de masse.

D'ailleurs il est inutile de retenir la description qui précède, puisque depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 2010, avec la généralisation du RMA expérimental devenu le RSA (Revenu de Solidarité Active), le Contrat Unique d'Insertion a remplacé les CIE et les CAE. Le contrat d'avenir et le CI-RMA disparaissent à la même date.

Nous avons rappelé cette organisation afin de présenter les résultats les plus récents qui rendent compte du nombre de contrats aidés existants en 2008, et d'avoir une vision du volume de personnes concernées par l'insertion. Le tableau suivant présente pour chacun des quatre mesures principales, le nombre de contrats signés dans l'année (colonne 1) et l'effectif de contrats en fin d'année (colonne 2). Une même personne peut connaître plusieurs contrats la même année.

### Contrats d'insertion en 2008

Type de contrat	Nombre de contrats dans l'année	Effectifs en fin d'année
CIE	35 523	23 754
CAE	186 103	114 677
Contrat Avenir	109 625	84 508
CI-RMA	27 095	17 095
TOTAL	358 346	240 034

Source : DARES Analyses, mars 2010 n°16

Ces chiffres concernent l'année 2008. Il faut noter que cette année-là, avant la crise de la fin de l'année 2008, les chiffres constatés étaient en baisse par rapport à l'année précédente. Une estimation fixe à environ 350 000 le nombre de contrats aidés fin 2009 selon la même nomenclature.

Évidemment, il faut entrer dans le détail pour connaître les caractéristiques des personnes concernées par ces mesures. On donnera ici simplement deux indications qui font apparaître deux caractéristiques majeures : les populations jeunes et les personnes diplômées sont fortement présentes dans les dispositifs. En effet, les moins de 26 ans représentent 21% des bénéficiaires de CIE et 35% des bénéficiaires de CAE. Les titulaires d'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat représentent 40% des CIE et 35% des CAE. Depuis ses origines on voit que l'insertion touche des publics qui vont bien au-delà des populations non qualifiées ou en reconversion professionnelle.

Encore faut-il compléter ces données, au-delà de l'insertion stricto sensu, pour avoir plus largement une idée de la précarisation de l'emploi salarié. Fin 2009 l'intérim représentait environ 500 000 emplois et les chômeurs de catégorie B (c'est-à-dire ayant travaillé moins de 78 heures dans le mois) représentaient 510 000 personnes en février 2010. En janvier 2010, ce sont donc près d'un million et demi de personnes qui disposent d'un emploi précaire. À ceux-là s'ajoutent, bien entendu, les 2,7 millions de chômeurs totaux, et si on comptabilise les chômeurs de catégorie D et E, dispensés de recherche d'emploi, c'est 4,4 millions de personnes soit sans emploi, soit occupant des emplois d'insertion ou précaires. Pour une population d'actifs occupés autour de 23 millions (dont 17,7 millions de salariés dans les secteurs marchands), c'est donc une proportion importante des actifs qui vit un rapport précaire à l'emploi. Pour être tout à fait complet, il faudrait ajouter les emplois à temps partiel (entre 15 et 17% du volume des emplois), et les différents statuts d'entrepreneurs individuels fragiles ou exerçant un salariat déguisé dans le cadre de la sous-traitance <sup>13</sup>.

Ces quelques données étaient utiles à rappeler pour resituer la problématique des politiques d'insertion : en une trentaine d'années on est passé de politiques très centrées sur des publics spécifiques (jeunes sans diplômes, salariés de l'industrie en reconversion...), à des politiques plus généralistes, touchant de vastes publics, bien au-delà de ceux que la notion d'exclusion tente de rassembler sous une représentation uniforme prenant le relais des représentations traditionnelles des « inadaptés » ou des « cas sociaux ». Ce n'est pas seulement un paradoxe, mais il est très significatif que c'est au moment où les marchés du travail se fragilisent, où le chômage de masse se stabilise, bref, où l'impossibilité de travailler remplace l'incapacité de travailler, que tous les efforts de la politique publique se concentrent sur le travail, l'emploi pour en faire leur objectif principal. Ce n'est pas un para-

---

13. DARES Indicateurs, mars 2010, n° 17 ; DARES Indicateurs, Avril 2010, n°25.