



HAL
open science

Ce que les appels à projets du Plan d'investissement dans les compétences font à l'accompagnement vers l'emploi

Adrien Lusinchi, Lucille Petit

► To cite this version:

Adrien Lusinchi, Lucille Petit. Ce que les appels à projets du Plan d'investissement dans les compétences font à l'accompagnement vers l'emploi. Aurélie Gonnet; Léa Lima; Pierre Carloni; Ludivine Le Gros; Murielle Matus; Carole Tuchsirer. L'accompagnement des transitions professionnelles : un monde en soi ? Institutions, métiers, expériences, Teseo, pp. 29-54, 2024, 9781911693185. hal-04407767

HAL Id: hal-04407767

<https://hal.science/hal-04407767>

Submitted on 21 Jan 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Ce que les appels à projets du Plan d'investissement dans les compétences font à l'accompagnement vers l'emploi

ADRIEN LUSINCHI, LUCILLE PETIT¹

Le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) est lancé en 2018 pour une durée de 5 ans. Avec un budget de 15 milliards d'euros, il se donne l'objectif de former 2 millions de demandeuses et demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et de jeunes éloigné·es du marché du travail. Ce plan d'investissement comprend trois types d'actions. Premièrement, des dispositifs nationaux tels que la Garantie Jeunes et les Écoles de la Seconde Chance ont été regroupés au sein du PIC. Deuxièmement, l'Etat contractualise avec les régions des pactes régionaux visant à maintenir les actions de formations existantes et plus largement à développer l'offre dans ce secteur. Ces deux premiers grands types d'investissements représentent la quasi-totalité du budget du PIC. Enfin, 350 millions d'euros, soit approximativement 2 % du budget du PIC sont dédiés à des appels à projets (AAP) (Bucher et *alii*, 2020). Il existe 5 AAP aux objectifs et publics cibles différents. Ces AAP ont pour objectifs « d'accompagner et sécuriser les parcours », « garantir un socle de compétences de base » et « répondre aux besoins des entreprises », le tout en suscitant « l'innovation » (Ministère du Travail, 2022).

Nous rendons compte dans ce chapitre d'une analyse croisée de la mise en œuvre de deux des projets financés par ces AAP du PIC: un projet relevant de l'AAP « 100%

¹ Université d'Evry Paris-Saclay – EDSHS – Centre Pierre Naville – affilié·es au Centre d'Etudes de l'Emploi et du Travail (CNAM).

inclusion» porté par un réseau d'associations dans le secteur de l'habitat, et un projet relevant de l'AAP «Intégration professionnelle des réfugiés» (IPR) porté par un consortium de plusieurs missions locales.

L'AAP 100% inclusion vise à «détecter et faciliter l'expérimentation de nouvelles solutions en matière d'inclusion des personnes les plus vulnérables, et de nouvelles approches de remobilisation, de développement et de valorisation des compétences de ces publics» (Ministère du Travail, 2019). Il est porté par un réseau associatif – que nous désignerons par «réseau associatif 100% inclusion» – dont les activités principales sont la réhabilitation des logements de personnes en situation de précarité, qu'elles soient locataires du parc social ou propriétaires occupants, le dépannage occasionnel des installations des logements, l'animation d'ateliers de bricolage ou encore la réalisation de chantiers auprès de structures partenaires. L'expérimentation en question consiste à utiliser les activités existantes des associations du réseau, tout en développant des actions nouvelles autour des pratiques artistiques et culturelles, de la mobilité, de la découverte des nouveaux métiers du bâtiment, pour repérer et remobiliser des personnes très éloignées de l'emploi. Cet accompagnement se fait également par le biais d'entretiens individuels avec un conseiller ou une conseillère, ou d'animations collectives. L'objectif final est d'accompagner les personnes dans leur recherche et obtention d'un emploi ou d'une formation en passant le relais aux dispositifs et acteurs existants comme le service public de l'emploi.

Tel que traduit dans le cahier des charges, l'AAP IPR a pour objectif – entre autres – de «contribuer à l'intégration professionnelle des publics cibles, à travers le déploiement de parcours d'accompagnement vers et dans l'emploi»². En 2020, une Association régionale des missions locales (Arml)

² Selon le cahier des charges de l'appel à projet «Intégration professionnelle des réfugiés».

déposait une réponse à cet appel à projet pour le compte d'une dizaine de missions locales. Les missions locales sont des associations accompagnant les jeunes de 16 à 25 ans vers l'emploi et la formation de manière globale, c'est-à-dire en prodiguant également un accompagnement aux problématiques sociales rencontrées par leurs usagers et usagères. Répondre à l'AAP IPR avait notamment pour but de pouvoir affecter des ressources humaines et de concevoir de nouveaux outils d'accompagnement en direction d'un public dit spécifique et rencontrant des difficultés particulières dans son parcours d'insertion. Concrètement, le dispositif s'est traduit par un accompagnement plus individualisé et plus intensif pour les jeunes réfugié·es accompagnés et a permis la création de nouveaux partenariats entre les missions locales et les acteurs de l'accompagnement des réfugié·es. L'accompagnement « intensif » se traduit à la fois par la mise en place de prestations dédiées à travers des ateliers collectifs, notamment des cours de français, et par du temps d'accompagnement individuel supplémentaire. Des formations ont également été dispensées auprès des professionnel·les des missions locales. Enfin, au sein de chaque mission locale mettant en œuvre le projet, une référente ou un référent de l'accompagnement des réfugié·es a été désigné.

Nous utiliserons la notion de « dispositif 100% inclusion » et « dispositif IPR » pour évoquer ces deux projets, à la fois parce qu'ils sont désignés comme tels par le ministère du Travail et également parce qu'ils sont des dispositifs au sens foucauldien du terme : ils sont à la fois composés d'éléments immatériels, de prescriptions juridiques, de discours, d'institutions, de techniques et d'instruments (Lafleur, 2015). Bien que les termes varient pour présenter ces dispositifs, on retrouve le plus fréquemment les terminologies de « projet » ou « d'expérimentation ». Depuis le début des années 2000, la mise en place d'expérimentations est désormais autorisée et encouragée en France. Cette période marque un souhait de « renouvellement des modes de construction et de gouvernance des politiques publiques » (Bureau et *al.*,

2013). L'Etat se saisit alors de cette possibilité pour lancer de nombreux appels à projets, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle. Les associations, en particulier le « troisième secteur » (Delors et Gaudin, 1979) désigné comme plus à même de résoudre les problématiques du chômage et de l'exclusion sociale, sont prises dans une logique de « chalandisation » (Chauvière, 2010) dans le but de décrocher les appels à projets. Les acteurs associatifs sont ainsi implicitement contraints de présenter leurs activités sociales comme sur des chalands de commerçantes, en priorisant parfois l'attractivité des produits proposés au détriment de leur éthique et leur objectif d'amélioration des conditions sociales. Dans le cas des dispositifs IPR et 100% inclusion, des projets sont mis en œuvre par un ensemble hétérogène d'acteurs, principalement des structures de l'économie sociale et solidaire, suivis et évalués par un ensemble tout aussi hétérogène d'évaluations qualitatives et quantitatives sous la supervision d'un comité scientifique et le contrôle du ministère du Travail. Ces projets s'inscrivent donc au moins en partie dans une volonté de transformer l'action publique et notamment de faire évoluer l'accompagnement vers l'emploi et la formation pour des personnes particulièrement vulnérables.

Dès lors, comment caractériser les changements intervenus sur le terrain par le biais de ces expérimentations ? Par quels mécanismes ces dispositifs contribuent-ils à changer l'action des acteurs associatifs qui les portent et de leurs partenaires et *in fine*, contribuent-ils à modifier l'action publique ? Qu'est-ce que ces dispositifs changent dans l'accompagnement vers l'emploi et quelles logiques entravent ces changements ? Nous exposons dans ce chapitre ces changements et comment ils s'opèrent avant d'en explorer les blocages, intrinsèques aux dispositifs eux-mêmes.

Nous employons dans ce chapitre le terme « destinataire » comme un terme désignant à la fois l'individu ou le groupe sur lequel l'action du dispositif produit un effet (Couronné et *al.*, 2019). Nous entendons donc par

destinataires à la fois les accompagnés-es qui réceptionnent le dispositif et les accompagnant-es qui le mettent en œuvre. Nous utilisons les termes d'« accompagnés-es », de « destinataires finaux » ou de « réfugiés-es » pour désigner plus précisément les populations accompagnées et le terme « professionnel·les » ou « accompagnant-es » pour désigner spécifiquement les destinataires mettant en œuvre les projets. Nous nous inscrivons à ce titre dans l'étude d'une politique publique par sa réception telle que définie par Anne Revillard comme « l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et co-construite par ses ressortissants, et par lesquels elle produit ses effets sur ceux-ci » (2018, p. 478) en considérant que ces ressortissant·es sont dans notre cas d'étude à la fois les populations accompagnées et les professionnel·les les accompagnant. Etudier les effets produits par ces dispositifs non seulement sur les structures qui les mettent en œuvre, mais aussi sur les destinataires finaux nous permet ainsi de mieux « rendre compte du caractère sinueux du parcours de l'action publique » propre à l'analyse sociologique (Sarfati, 2017, p. 18).

L'enquête de terrain

Ce chapitre est le fruit de deux enquêtes de terrain en cours portant sur deux projets associatifs mis en œuvre dans le cadre des expérimentations du PIC « Intégration professionnelle des réfugiés » et « 100% inclusion ». En associant les deux enquêtes de terrain, le matériau collecté repose à la fois sur des observations d'ateliers collectifs proposés aux destinataires (7), d'entretiens individuels entre professionnel·les et destinataires (10), de plusieurs réunions associatives et partenariales locales portant sur la mise en œuvre des projets expérimentaux. Nous avons également l'un et l'autre tenu un carnet de

notes ethnographiques pendant deux ans. En plus de ces temps d'observation, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec des professionnel·les (21) et des destinataires finaux des deux dispositifs mis en œuvre (50). Ce matériau ainsi collecté par deux enquêtes différentes est encore en cours d'analyse et l'avancée des travaux présentés ici restera à étayer lors d'une phase ultérieure d'analyse et d'enquête de terrain.

Nous abordons donc dans un premier temps ce que les expérimentations modifient dans les modes d'accompagnement vers l'emploi, puis dans un second temps les évolutions concernant les acteurs de l'accompagnement, pour enfin mettre en lumière certains blocages à ces changements qui surviennent à différents niveaux en vous proposant une première grille d'analyse de ces derniers.

1. L'expérimentation comme une innovation sur le terrain de l'accompagnement vers l'emploi ?

1.1. De nouveaux publics...

Que ce soit du côté de l'expérimentation IPR ou du côté de l'expérimentation 100% inclusion, en s'étant positionnés sur les appels à projets correspondants, les acteurs de leur mise en œuvre que nous étudions ont été amenés à travailler avec des destinataires inhabituels. Les destinataires du dispositif IPR sont en effet des réfugié·es³ détenant un titre de

³ Une personne est reconnue réfugiée en France si sa situation correspond à la définition donnée par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 stipulant que le terme « réfugié » s'applique « à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». La protection subsidiaire est accordée aux

séjour pour les trois quarts, demandeurs et demandeuses d'asile pour un quart. Les jeunes Bénéficiaires de Protection internationale (BPI) ne constituent pas une nouvelle catégorie en soi pour les missions locales, mais leur accueil dans cette proportion l'est. Nos enquêtes de terrains suggèrent que les demandeuses et demandeurs d'asile n'étaient en revanche que très peu, voire pas du tout, accompagnés par ces structures. Or, ces jeunes réfugié-es présentent un certain nombre de spécificités notamment du fait de leur socialisation hors d'Europe, mais aussi de par leur situation d'exil qu'Albena Tcholakova (2016) désigne comme constitutives de leur expérience sociale.

Concernant l'expérimentation 100% inclusion, la volonté annoncée du réseau associatif est d'accompagner des «jeunes et demandeurs d'emploi vulnérables, en difficulté d'insertion professionnelle» conformément aux publics ciblés dans le cahier des charges de l'AAP 100% inclusion, sans se restreindre à des classes d'âges ou situations spécifiques (handicap, parent isolé, réfugié-e, etc.). Dans les faits, on observe des disparités dans les types de publics accompagnés localement. En fonction de leur formation, leurs expériences professionnelles précédentes et leur réseau partenarial préexistant, chaque professionnel-le a tendance à se spécialiser et à accompagner davantage un ou des types de publics. Les professionnel-les sont libres de se concentrer sur certains publics, à condition qu'ils soient bien éloignés de l'emploi. Le champ d'intervention habituel du réseau associatif étant celui du logement et de sa réhabilitation avec les habitant-es, les publics habituellement

personnes qui ne relèveraient pas de ce statut mais qui encourent dans leur pays « la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; pour des civils, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ». La catégorie « bénéficiaires de la protection internationale » s'applique à ces deux statuts ainsi qu'aux apatrides. Parce que l'expérimentation emploie ce terme, nous emploierons le terme de « réfugié-e » pour désigner à la fois les BPI et les demandeurs et demandeuses d'asile de plus de six mois, destinataires du dispositif.

accompagnés sont définis par leur précarité, le fait qu'ils soient des locataires de logements sociaux, ou propriétaires occupants mais nécessitant une aide financière et technique pour disposer d'un logement décent⁴. Avant la mise en place du projet financé par l'AAP 100% inclusion, ces types de publics étaient déjà accompagnés mais de manière plus réduite et uniquement sur le volet social et non celui de l'insertion professionnelle.

1.2. ... induisent de nouvelles manières de travailler ?

Ces nouveaux publics confrontent les professionnel.les du dispositif IPR aux parcours atypiques et traumatiques des destinataires, à une maîtrise inégale de la langue française et à la complexité administrative liée à la procédure de la demande d'asile. Les formations données dans le cadre du projet, la pratique professionnelle au contact du public, l'échange de pratiques sur l'accueil et l'accompagnement des destinataires réfugiés entre plusieurs des structures porteuses du dispositif sont jugés par les professionnel.les rencontrés comme un moyen de mieux pouvoir répondre au public. Le suivi que nous avons effectué sur le temps long de la mise en œuvre du dispositif montre ainsi une montée en compétence qui s'opère de trois manières. D'abord, grâce aux formations dispensées, les professionnel.les de l'accompagnement qui y participent appréhendent par exemple le droit des destinataires qu'ils et elles accompagnent, à l'instar du droit au travail. Par les problématiques rencontrées lors des entretiens en face-à-face ou de la mise en œuvre d'ateliers collectifs, les professionnel.les sont obligés de «bricoler» – au sens de Jacques Ion et Bertrand Ravon (2012) – c'est-à-dire de trouver des astuces leur permettant de contourner ces problématiques comme la barrière de la

⁴ Notons que les activités des différentes associations autonomes qui composent le réseau diffèrent selon le contexte territorial et le choix stratégique en matière de partenariats locaux et d'actions déployées.

langue avec les moyens du bord. Enfin, les référentes et référents du projet agissent comme des démultiplicateurs des connaissances qu'ils et elles acquièrent au cours de la mise en œuvre du projet, permettant de faire bénéficier de ces acquis à d'autres professionnel·les. Ainsi, l'accompagnement s'en trouve amélioré, et si au début de la mise en œuvre du dispositif un certain nombre de blocages rencontrés par les réfugiées dans leur parcours vers l'emploi n'étaient pas résolus, cette montée en compétence en facilite la résolution, par exemple par une meilleure orientation et de meilleurs conseils prodigués aux destinataires du dispositif IPR.

À titre d'exemple, la possibilité d'orienter des demandeurs et demandeuses d'asile vers des stages a été instaurée après la mise en œuvre du dispositif IPR :

«Je l'ai positionné sur l'ASR⁵, et je l'ai positionné sur promo profil pour qu'il puisse rechercher un stage, c'est-à-dire que Géraldine l'aide sur une recherche de... pour démarcher un employeur puisque on peut faire des stages... des PMSMP⁶, aux demandeurs d'asile, ça c'est nouveau.» (Joan, professionnel, dispositif IPR)

Pour le réseau mettant en œuvre le dispositif 100% inclusion, la nouveauté du public est moins évidente mais c'est la nature de l'accompagnement qui évolue. Alors que les professionnel·les avaient jusqu'ici pour mission de gérer l'accompagnement social des destinataires, ils et elles doivent désormais les accompagner à réduire leurs freins à l'insertion, établir un projet professionnel et trouver une formation qualifiante ou un emploi. Or, que les professionnel·les soient déjà salariés du réseau ou recrutés pour travailler sur l'expérimentation, elles et ils sont la plupart du temps des éducatrices et éducateurs spécialisés ou

⁵ Attestation de sécurité routière.

⁶ Période de mise en situation en milieu professionnel.

conseillères et conseillers en économie sociale et familiale⁷. Rares sont les conseillères et conseillers socioprofessionnels, et certains professionnels déclarent même ne pas avoir eu de formation en travail social. Si ces profils ne sont pas mis en difficulté lorsqu'ils doivent accompagner uniquement à l'insertion sociale, plusieurs disent se sentir démunis lorsqu'il s'agit d'accompagnement à l'insertion professionnelle. Certaines salariées ayant de l'ancienneté expliquent que leur nouvelle mission d'accompagnement dans le cadre de l'expérimentation s'est ajoutée à leur fiche de poste sans qu'ils et elles n'aient été formées ou préparées à ce changement.

Ces nouveaux publics ne jouent pas uniquement sur les pratiques d'accompagnement de ces acteurs de terrain, c'est aussi au niveau de la coopération et des partenariats que se joue la mise en œuvre de ces dispositifs.

2. De nouveaux acteurs sur le marché de l'accompagnement, pour de nouvelles collaborations ?

2.1. Des acteurs qui décident d'investir un nouveau champ de l'accompagnement

Nous pouvons faire l'hypothèse que les cinq appels à projets d'expérimentations du PIC ont poussé certains nouveaux acteurs à s'investir. Lorsque l'on parle de nouveaux acteurs, l'on pense à des structures qui pouvaient être présentes dans le secteur de l'accompagnement, mais pas spécifiquement sur celui de l'accompagnement vers l'emploi, ou bien de manière très réduite. La possibilité de pouvoir être lauréat d'un AAP et ainsi de recevoir un financement conséquent sur trois ans peut être perçue comme très attractive pour

⁷ Le Ministère du travail ne fixe pas de critères concernant les compétences et les profils des professionnelles.

certaines acteurs. Bien que le monde associatif soit polymorphe (secteurs multiples, structurations et taille multiples), la réponse à ces appels à projet s'inscrit dans un contexte global de modification dans le financement des associations en général. Si ce dernier n'a connu qu'une très légère baisse entre 2011 et 2017 (0.2%) la structure générale de ce financement a évolué : baisse du financement de l'Etat, compensé par les collectivités territoriales, augmentation des ressources privées, et surtout, évolution du financement de la part de l'administration publique vers une mise en concurrence plus forte (Cottin-Marx, 2019). Pour une association, répondre à un appel à projet est donc aussi un moyen d'obtenir des financements, et de pérenniser (ou accroître) son activité.

De plus, le cadre expérimental laisse une plus grande liberté d'action et n'impose pas une justification des dépenses extrêmement rigoureuse comme cela peut être le cas pour certains financements, tels ceux du Fonds social européen (FSE). C'est dans cette démarche que le réseau associatif de l'expérimentation 100% inclusion s'inscrit. Un dispositif expérimental d'insertion professionnelle avait été testé localement et le réseau national était en quête de financements pour étendre ce type d'activités à d'autres territoires. L'AAP 100% inclusion du PIC est apparu comme une réponse à cette recherche :

« On a vu le projet du PIC IAE [elle renomme ainsi l'AAP 100% inclusion] et avec ma collègue Marie on s'est dit "Voilà l'opportunité qu'on attendait de développer ce qu'on a fait sur le territoire" [...] On s'est dit que ça pouvait aussi être intéressant dans le réseau, ça pourrait avoir de la gueule de le faire dans le réseau. [...] J'ai pris contact avec le directeur et il m'a dit banco. » (Sonia, directrice d'une association régionale, dispositif 100% inclusion)

Ainsi, répondre aux AAP du PIC peut être une stratégie pour entrer dans un nouveau secteur d'activités, et pour trouver une source de financement. Cela introduit

une tension entre besoin de financement rapide, durable et conséquent, et la réelle solidité d'un projet expérimental censé être innovant :

« Le point de vigilance que j'avais ressenti, mais qu'on ressent à chaque fois quand on est sur ce type d'appel à projet, c'est faire la part de l'opportuniste, de saisir une ressource financière liée à ces appels à projets et dont toutes les associations ont besoin pour faire bouillir la marmite hein, faire fonctionner la structure, surtout quand on est dans des structures professionnalisées comme la nôtre. Donc cette part d'opportuniste et la part vraiment d'engagement dans le fait d'expérimenter quelque chose de nouveau quoi. » (Patrick, ex-cadre de direction du réseau associatif 100% inclusion)

Dans d'autres cas, le porteur de projet peut déjà être très investi dans le secteur de l'accompagnement vers l'emploi, mais être amené à collaborer avec de nouveaux types de partenaires. Cette évolution participe aussi de fait d'une priorisation de l'accès à l'emploi comme objectif des politiques sociales, s'inscrivant dans le temps long de l'activation des politiques sociales françaises et d'un certain gouvernement par l'emploi, devenu « grand organisateur des politiques publiques » (Dupuy et Sarfati, 2022, p. 4).

2.2. De nouvelles modalités de coopérations

Pour le dispositif IPR, la nécessité de faire entrer des nouveaux publics dans l'accompagnement s'est rapidement traduite par la mise en place de partenariats avec les acteurs de l'accueil et de l'accompagnement des réfugié-es. Dans la majorité des situations observées, les destinataires de l'action ont été inscrits dans le dispositif à la suite d'une orientation par de nouveaux partenaires et d'une communication en ce sens à l'ensemble des acteurs de l'accompagnement des réfugié-es du territoire et notamment de l'hébergement

(CADA⁸, SPADA⁹, CPH¹⁰, Croix-Rouge, PRADHA¹¹, foyer des jeunes travailleurs, etc.). Ainsi, en juin 2021, la moitié des destinataires dudit dispositif étaient orientées par des centres d'hébergement, 14 % par la Croix rouge et 10 % par une association d'accompagnement des réfugiées, partenaire du dispositif.

Cependant les partenaires peuvent aussi devenir des concurrents et démontrer une hostilité à ces expérimentations nouvellement implantées sur des territoires bénéficiant déjà d'un maillage de dispositifs d'insertion professionnelle.

2.3. Le financement de dizaines de nouveaux projets : un risque de concurrence engendré ?

Les AAP du PIC financent des dizaines de nouveaux projets sur des territoires possédant déjà des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi. Les acteurs qui déploient ces expérimentations doivent donc trouver leur place et leur mode de collaboration avec les dispositifs déjà implantés. Pour le réseau associatif 100% inclusion, l'objectif est de jouer le rôle de passerelle entre les destinataires et les dispositifs existants, en allant vers et en remotivant les personnes les moins enclines à recourir aux dispositifs d'insertion du droit commun, puis en les orientant vers les dispositifs qui conviennent à leur situation et leur projet professionnel. Les acteurs et dispositifs préexistants peuvent alors devenir des partenaires du réseau associatif. Cependant plusieurs professionnel·les signalent que lorsqu'ils et elles ont tenté de nouer des relations de partenariats, leurs interlocuteurs et interlocutrices ont fait preuve d'une relative méfiance, questionnant la légitimité du réseau associatif à

⁸ Centre d'accueil de demandeurs d'asile.

⁹ Structure du Premier Accueil des Demandeurs d'Asile.

¹⁰ Centre Provisoire d'Hébergement.

¹¹ Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

accompagner des personnes vers l'emploi ou encore refusant d'échanger des informations sur une personne ayant été accompagnée antérieurement par un acteur préexistant. Certes, en tant que salarié·es des « établissements ou services qui assurent l'accueil et l'accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l'adaptation à la vie active et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle »¹², même sans être éducatrice ou éducateur spécialisé ni assistant·te de service social, les professionnel·les de ce réseau associatif peuvent « échanger ou [...] partager des informations relatives à la même personne prise en charge »¹³. Mais leur relative nouveauté dans le secteur de l'accompagnement et leur manque d'anticipation de ces obstacles fragilisent leur légitimité à faire circuler des informations sensibles avec des acteurs de l'accompagnement plus installés.

Parfois, on trouve plusieurs expérimentations lauréates du PIC sur un même territoire restreint. Comme l'explique la professionnelle ci-dessous, la relation avec ces partenaires est d'autant plus complexe qu'il s'agit de construire un partenariat stratégique pour l'accompagnement des personnes, mais aussi de rechercher des financements complémentaires à celui du PIC, indispensables pour pouvoir obtenir ce financement du ministère du Travail.

« Ce qui a rendu les choses compliquées, c'est qu'avec notre expérimentation, si on veut débloquer le financement, il faut qu'il y ait des financements complémentaires, donc en fait tu peux pas faire sans les financements du territoire, mais sauf qu'à un moment donné ça leur est imposé en même temps. Donc c'est, comment t'amène le territoire à participer, parce qu'en fait t'as besoin d'eux, mais à la fois... » (Marine, professionnelle, dispositif 100% inclusion)

¹² Article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles.

¹³ Article R1110-2 du Code de la santé publique.

Au-delà de cette mise en concurrence habituelle dans la gouvernance par appels à projets (Breton, 2014), ces deux dispositifs rencontrent sur le terrain de nombreux blocages qu'ils ne parviennent pas à surmonter. Certes, le cadre expérimental permet d'innover dans l'accompagnement et ainsi de produire une relative sécurisation des parcours vers l'emploi des destinataires. Cependant les deux projets peuvent paraître sous-dimensionnés au regard des problématiques lourdes rencontrées par ces populations vulnérables. L'accompagnement mis en place ne parvient pas à surmonter tous les obstacles sociaux identifiés, et dans certains cas il pourrait participer à les amplifier.

3. Expérimenter pour changer l'accompagnement vers l'emploi ?

3.1. Ce que les dispositifs IPR et 100% inclusion ne changent pas

Sur le terrain, les évolutions de l'accompagnement prodigué dans le cadre des deux projets innovants restent marginales. Le format d'accompagnement mis en place par les missions locales, à travers des entretiens de suivi individuel et pour certains territoires, des ateliers collectifs, ne diffère que peu de l'accompagnement mis en place en direction d'autres publics et portés par ces mêmes acteurs. Les thématiques travaillées restent par ailleurs centrées sur l'emploi, que ce soit au travers des entretiens individuels ou des ateliers collectifs (ateliers CV durant les cours de français, etc.) quand bien même les problématiques rencontrées par les destinataires des dispositifs, par exemple les réfugié-es, peuvent différer en partie de celles rencontrées par la majorité des destinataires suivis par ces structures.

Du côté du réseau associatif 100% inclusion, on remarque aussi une difficulté de certaines professionnel·les à s'émanciper des modes classiques d'accompagnement

vers l'emploi, cités ci-dessus. La directrice d'une association régionale remarque ainsi que les professionnelles de son territoire sont réticentes à tester de nouveaux modes d'accompagnement.

«Elles se posent toujours des questions : “Mais est-ce que j'ai le droit, est-ce que je peux, est-ce que ceci... ?” Et c'est très étonnant, alors que notre discours, depuis le départ c'est “Tentez, osez, faites ce que vous voulez ! On est dans de l'expérimentation !” » (Sonia, directrice d'une association régionale, dispositif 100% inclusion)

Cette centralité de la thématique « emploi » participe ainsi du mouvement de recentrement du travail des acteurs de l'accompagnement sur la question de l'emploi c'est-à-dire sur la question de l'insertion dans l'emploi des publics accompagnés (Mazouz, 2014 ; Trindade-Chadeau, 2012) en étendant de plus cette logique à de nouveaux acteurs associatifs. L'appel à innover et à expérimenter formulé dans les cahiers des charges des dispositifs ainsi que dans le discours des agent-es en charge de leur pilotage s'inscrit ainsi en faux avec la réalité de la mise en œuvre de ces dispositifs. Dans leur mise en œuvre opérationnelle, ils suivent le même paradigme d'activation et le même référentiel de l'accompagnement vers l'emploi que les multiples dispositifs mis en œuvre à partir des années 1990 (Bureau et *al.*, 2013 ; Couronné et *al.*, 2020 ; Couronné et Sarfati, 2022 ; Erhel, 2014).

Les destinataires réfugiés du dispositif IPR rencontrent des problématiques inhabituelles pour les professionnelles qui les accompagnent. Il s'agit principalement des incertitudes liées à leur situation administrative et de la maîtrise inégale de la langue française conduisant à des situations de blocage face auxquelles l'accompagnement ne peut rien faire (impossibilité légale de travailler pour des demandeurs et demandeuses d'asile, refus d'accès à certains dispositifs ou formations en dessous d'un certain niveau de certification en langue française, etc.). Ces situations de blocage peuvent

dans certains cas être amplifiées par les professionnel·les accompagnant à travers des situations d'interdits dues à une certaine interprétation des règles régissant le statut des demandeurs et demandeuses d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, de refus d'accompagner ou d'orienter et de désincitation à entreprendre une démarche de recherche d'emploi formulés par les professionnel·les en direction des réfugié·es. Ces situations peuvent ainsi conduire à un sentiment de découragement chez les destinataires et également chez les professionnel·les :

« Donc c'est frustrant parce qu'on leur dit de venir ici, ils attendent de toi des miracles mais tu ne peux rien faire. Parce qu'ils n'ont pas, ils ne comprennent pas, tu peux pas les envoyer en Garantie jeunes, ils parlent pas français, tu peux pas les envoyer en projet pro, faire un stage avec un patron, eux là, ceux qui sont encore demandeurs d'asile, tu peux pas faire des conventions de stage, interdiction de faire des conventions de stage. Donc tu fais quoi avec eux ? Tu leur proposes quoi ? » (Camille, professionnel, dispositif IPR)

Dans le cas de la mise en œuvre du dispositif 100% inclusion, si des situations de blocage similaires ne sont pas évoquées par les professionnel·les, la durée du parcours dans le dispositif, limitée à 18 mois, est jugée trop courte pour permettre de mettre en place des solutions aux problématiques rencontrées par les destinataires. Il est également demandé par le ministère du Travail d'évaluer la durée prévisionnelle du parcours au moment où les professionnel·les rencontrent les destinataires pour la première fois, ce qui est perçu comme ardu pour plusieurs professionnel·les de l'accompagnement car les destinataires n'évoquent pas nécessairement leur situation de manière exhaustive dès le début du parcours. D'autres « freins périphériques » – c'est-à-dire des problématiques associées à la situation sociale des destinataires – peuvent apparaître dans la suite de l'accompagnement, au fur et à mesure que le lien de confiance s'établit. Certain·es professionnel·les de l'accompagnement

ressentent de manière violente cette obligation de prévoir à l'avance le temps du parcours.

« Il y a des gens pour qui il va falloir cinq ans pour voir un signe... Quand on me demande la durée prévisionnelle du parcours... [Elle soupire.] C'est aux antipodes de la démarche. Le propre de l'accompagnement, c'est de pas présumer. On nous demande de présumer qui va s'inscrire dans un parcours, combien de temps... C'est vraiment problématique, ça renvoie à une forme d'impuissance. » (Françoise, professionnelle, dispositif 100% inclusion)

En réalité, le ministère du Travail ne contrôle pas le respect de la limite de 18 mois pour les parcours des dispositifs 100% inclusion, ce qui permet aux professionnel·les de l'expérimentation étudiée de dépasser cette durée sans aucune conséquence directe.

Au-delà de la vulnérabilité des destinataires des dispositifs (Becquet, 2012), ils et elles sont décrites comme « volatiles » par des professionnel·es, signifiant que certains destinataires peuvent parfois ne plus répondre aux appels et ne plus venir aux rendez-vous d'accompagnement pendant plusieurs semaines, et ensuite se présenter à nouveau et solliciter de l'aide de la part de leur conseillère ou conseiller. Ces interruptions dans l'accompagnement allongent encore le temps de parcours avant une éventuelle « sortie positive »¹⁴. Ainsi, bien que les professionnel·les de ces associations reconnaissent la possibilité d'expérimenter de nouvelles méthodes d'accompagnement, beaucoup regrettent de ne pas pouvoir accompagner certains destinataires suffisamment longtemps pour pouvoir observer une évolution positive de leur situation, encore moins une sortie vers la formation ou l'emploi.

¹⁴ La définition de « sortie positive » varie en fonction des projets. Le plus souvent elle inclut les sorties en CDI, CDD de plus de 6 mois, et les formations qualifiantes.

Ces différents éléments sur lesquels les expérimentations n'ont pas de prise ont des causes pour partie extérieures aux dispositifs mis en œuvre dont nous suggérons quelques mécanismes ci-après.

3.2. Quelques mécanismes sous-jacents

Deux grilles de lectures sont ici proposées pour comprendre pourquoi le contenu de l'accompagnement n'a pas été radicalement modifié avec la mise en œuvre de l'expérimentation. D'abord, l'accompagnement vers l'emploi s'inscrit dans une forme de dépendance au sentier¹⁵ (Pierson, 2000). Une seconde grille de lecture réside dans les tensions internes à l'action publique. Celles-ci entravent l'accompagnement vers l'emploi des personnes réfugiées dans le cadre du dispositif IPR et conduisent à un certain découragement des destinataires et des professionnel·les, rendant plus difficile l'amélioration de l'accompagnement visé dans le cahier des charges de l'AAP.

3.2.1. Dépendance au sentier

Paul Pierson proposait d'analyser les politiques publiques à l'aide de la théorie économique des rendements croissants, montrant que le coût du changement est très élevé au sein de l'action publique. Cette dernière évolue donc d'autant plus difficilement dans une temporalité de court terme. Cela s'explique notamment par la nature collective de l'action publique et donc à l'interdépendance entre de nombreux acteurs qui peinent à coordonner leurs actions, à la complexité et à l'opacité de ce champ.

Or, ces dimensions se retrouvent dans les dispositifs que nous étudions, notamment parce qu'ils dépendent de plusieurs niveaux d'action publique et donc de plusieurs niveaux de coordination, amenant le dispositif à évoluer

¹⁵ Pierson nomme en anglais ce concept *path dependence*.

entre ces différents espaces. La dépendance au sentier dans laquelle s'inscrivent selon nous les différents acteurs participant à la mise en œuvre des AAP du PIC est particulièrement visible si l'on étudie le pilotage du PIC qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle gestion publique (Boussaguet et *al.*, 2015).

Or, ce pilotage peut entrer en tension avec la volonté affichée d'expérimenter et d'innover. La DGEFP¹⁶ a par exemple mis en place un collecteur de données trimestriel que les porteurs de projets doivent remplir, et sur la base duquel le projet est évalué et financé. Ce collecteur reprend des indicateurs de réussite communs à d'autres dispositifs de l'accompagnement vers l'emploi.

De par l'interprétation qui en est faite, à la fois par les agent-es en charge du suivi des AAP du PIC et par les acteurs les mettant en œuvre sur le terrain, ces indicateurs ont été traduits comme des objectifs à suivre et donc comme des priorités dans la mise en œuvre des projets, gênant ainsi la possibilité d'innover dans les pratiques d'accompagnement. Ces indicateurs renseignent sur la situation des destinataires à l'entrée et à la sortie du dispositif, et par conséquent sur le nombre de destinataires ayant intégré le dispositif. Parmi les indicateurs à la sortie du dispositif, les sorties en emploi orientent par exemple l'accompagnement en l'axant sur cet objectif, quand bien même il n'est pas toujours approprié ou atteignable (par exemple pour les demandeurs et demandeuses d'asile, conduisant certain-es porteur-ses de projets à refuser leur accompagnement dans le cadre du dispositif IPR). En réaction à l'injonction à atteindre les objectifs d'entrées en parcours, le mot d'ordre peut être de valoriser tout type d'accompagnement et d'inscrire une personne dans le dispositif parfois contre son souhait. C'est ce que rapportent certains conseillers et conseillères du dispositif 100% inclusion :

¹⁶ Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, chargée d'assurer le suivi des expérimentations.

« On nous dit : “Bon, vous prenez pas la tête, vous les... rentrez dans le tableau”. Ben du coup, c’est... plus simple. »
(Carole, professionnelle, dispositif 100% inclusion)

Les objectifs de « sortie positive » ainsi rétablis peuvent aussi engendrer une sélection des personnes à l’entrée du dispositif, avec un risque d’écrémage (Gratadour et Mansuy, 2006). Outre ce mécanisme de sélection à l’entrée, ces indicateurs perpétuent le recentrement de l’action d’accompagnement sur l’objectif d’emploi, tel que déjà documenté (Mazouz, 2013) et déjà évoqué précédemment.

3.2.2. Tensions internes à l’action publique

Au-delà de la question d’une dépendance au sentier, les tensions propres à l’action publique et entre différents objectifs sont également susceptibles d’entraver la capacité des dispositifs du PIC à améliorer l’accompagnement vers l’emploi. C’est par exemple le cas dans la mise en œuvre du dispositif IPR qui s’inscrit à la croisée de deux volontés politiques, l’une marquée par « le contrôle, la sécurité, voire la répression et la “volonté d’intégration” des immigrés bénéficiaires d’un titre de séjour » (Tcholakova, 2012, p. 30). Cette contradiction se constate par exemple à travers le droit des demandeuses et demandeurs d’asile dont l’interprétation est variable. La possibilité d’être mis en relation avec un employeur pour effectuer un stage pour ces destinataires varie ainsi selon les territoires, tout comme la délivrance d’autorisations de travail par les services de l’Etat.

« En fait, dans... dans certains territoires, au final, cette autorisation, elle n’est pas donnée aux demandeurs d’asile. Y a... y a des réserves, donc...

– Dans certains territoires plus que dans d’autres ?

– Oui, dans certains territoires plus que dans d’autres. Mais je peux pas vous les citer, parce que je pense que c’est quelque chose qu’on... ’fin... qu’on dit pas [petit rire], mais je l’ai déjà entendu. » (Agent de l’Etat)

En se contredisant ainsi, l'Etat rend plus difficile la compréhension de ce qu'il est possible de faire ou non dans le cadre de l'accompagnement de ces publics, amenant certains acteurs du projet à penser qu'avec ce public, « rien n'est possible », selon le mot d'un professionnel du dispositif IPR. De ces tensions résultent *in fine* et dans certaines situations, une mise en attente, faute de mieux, des destinataires dans leur parcours vers l'emploi et à un découragement de ces derniers, comme des professionnel·les de l'accompagnement vers l'emploi. Cette tendance se retrouve également dans le dispositif 100% inclusion, particulièrement pour les personnes ayant des problèmes de santé et étant en attente d'une décision de la MDPH¹⁷ qui les orientera vers un type de dispositif ou de secteur du travail (ESAT¹⁸, entreprise adaptée¹⁹, milieu ordinaire du travail, autre accompagnement spécifique, etc.).

Conclusion

Les dispositifs Intégration professionnelle des réfugié·es et 100% inclusion ont conduit les acteurs de l'accompagnement vers l'emploi à modifier un certain nombre de leurs pratiques. Ces acteurs ont accueilli de nouveaux et nouvelles destinataires présentant certaines caractéristiques différentes de celles et ceux habituellement accompagnés. Ces différences les ont parfois conduits à devoir modifier

¹⁷ Maison départementale des personnes en situation de handicap.

¹⁸ Etablissement ou service d'aide par le travail offrant « aux personnes handicapées des activités diverses à caractère professionnel et un soutien médico-social et éducatif en vue de favoriser leur épanouissement personnel et social. » (Site du ministère du Travail).

¹⁹ Une entreprise adaptée « a la spécificité d'employer au moins 55 % de travailleurs handicapés parmi ses effectifs de production [et] permet à ses salariés d'exercer une activité professionnelle dans un environnement adapté à leurs possibilités afin qu'ils obtiennent ou conservent un emploi. » (Site du ministère du Travail).

leurs pratiques d'accompagnement. Ce qui a pu être effectué grâce aux dispositifs et aux nouvelles marges de manœuvre ainsi permises, notamment par les formations mises en place, les échanges de pratiques, les nouvelles actions mises en place résultent en une montée en compétence de ces acteurs. Les projets étudiés ont également contraint les acteurs associatifs des territoires concernés à trouver de nouvelles collaborations entre eux, se traduisant à la fois par une complémentarité de leurs actions mais parfois aussi par une relation de méfiance confinant à la compétition.

Néanmoins, ces changements dans l'accompagnement prodigué par ces acteurs de terrain restent rares et ne se dégagent pas des tendances observées sur le temps long. Ainsi, les dispositifs restent contraints par un mouvement de recentrage sur l'emploi, par des logiques de pilotage quantitatif propres à la nouvelle gestion publique selon une logique de dépendance au sentier. Les accompagnements mis en œuvre dans le cadre de ces dispositifs restent également parfois entravés dans leurs objectifs par des contradictions inhérentes à l'action publique dépendant de logiques externes aux dispositifs et aux acteurs qui les mettent en œuvre.

Bibliographie

- Becquet, V. (2012). Les «jeunes vulnérables» : essai de définition. *Agora débats/jeunesses*, 3(62), 51-64.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. et Muller, P. (dir.). (2015). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Breton, É. (2014). Répondre à l'appel (à projets). *Politix*, 1(105), 213-232.
- Bucher, A., Fretel, A., Poujouly, C., Vanni, N., Zamora, P. (2020) Premier rapport du comité

- scientifique du Plan d'investissement dans les compétences. <https://www.vie-publique.fr/rapport/282663-premier-rapport-du-comite-scientifique-plan-investissement-competences>
- Bureau, M.-C., Sarfati, F., Simha, J. et Tuchsirer, C. (2013). L'expérimentation dans l'action publique. *Travail et emploi*, 3(135), 41-55.
- Chauvière, M. (2010). *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation*. La Découverte.
- Cottin-Marx, S. (2019). *Sociologie du monde associatif*. La Découverte.
- Couronné, J., Loison-Leruste, M., et Sarfati, F. (2019). D'une politique de défamilialisation à des pratiques de refamilialisation : les ressources des jeunes saisies par la Garantie jeunes, *Revue française des affaires sociales*, 2, 79-96.
- Couronné, J., Lima, L., Rey, F., Rist, B. et Roux, N. (2020). L'accompagnement des « personnes éloignées de l'emploi » : contours et enjeux d'une relation sociale non stabilisée. *La Revue de l'Ires*, 101-102(2), 73-98.
- Couronné, J. et Sarfati, F. (2022). Introduction. De dispositif en dispositif, d'institution en institution. *Agora débats/jeunesses*, 91(2), 54-64.
- Delors, J. et Gaudin, J. (1978). *La création d'emplois dans le secteur tertiaire : le troisième secteur en France*, Rapport à la CEE.
- Dupuy, C., et Sarfati F. (2022). *Gouverner par l'emploi : Une histoire de l'école 42*. Presses Universitaires de France.
- Erhel, C. (2014). *Des modèles nationaux* (2e éd.). Que sais-je ?.
- Gratadour, C. et Mansuy, M. (2007). Sous-traiter l'accompagnement des chômeurs : éléments d'évaluation. *Travail et emploi*, 112, 21-34.
- Ion, J. et Ravon, B. (2012). Pratiques, savoirs et professionnalité. Dans B. Ravon (dir.), *Les travailleurs sociaux* (71-96). La Découverte.

- Lafleur, S. (2015). Foucault, la communication et les dispositifs. *Communication. Information médias théories pratiques*, 33(2). <https://doi.org/10.4000/communication.5727>
- Mazouz, S. (2014). Le cadre de l'émancipation : Se conformer à l'offre d'emploi dans une mission locale. *Politix*, 4(108), 31-52.
- Mazouz, S. (2013). Le profil de l'emploi. L'accompagnement des jeunes dans une mission locale. Dans D. Fassin, Y. Bouagga, I. Coutant, J.-S. Eideliman, F. Fernandez, N. Fischer, C. Kobelinsky, C. Makaremi, S. Mazouz et S. Roux, *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'État* (309-347), Seuil.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Revillard, A. (2018). Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique. *Revue française de science politique*, 68, 469-491.
- Sarfati, F. (2017). *Construire l'emploi. Une sociologie des dispositifs en action* [Mémoire pour l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches]. École des hautes études en sciences sociales.
- Tchernonog, V. (2013). *Le paysage associatif français* (2e ed.), Dalloz.
- Tcholakova, A. (2016). Le remaniement identitaire entre reconnaissance et maintien de la cohérence biographique. L'exemple des réfugié.e.s en France. *Sociologie*, 7(1), 59-76.
- Trindade-Chadeau, A. (2012). Des structures accompagnantes. *Cahiers de l'action*, 37, 41-54.

Sitographie

Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. Plan d'investissement dans les compétences. <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/pic/>

Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion. (2019, 24 juin). 100% inclusion, 3ème vague de l'Appel à Projets au bénéfice des personnes les plus vulnérables sur le marché du travail. <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/100-inclusion-3eme-vague-de-l-appel-a-projets-au-benefice-des-personnes-les>