

Trente ans d'insertion par le travail **QUEL PROJET ? QUELLE IDENTITÉ ?**

*par Bernard Eme **

*Différents types d'organisations sociales d'insertion
par le travail (1) se sont créés et développés
en France depuis 1965-1970.*

*Elles dévoilent au cours des trente dernières années
la poursuite d'une multiplicité de logiques d'action.*

Cette tension entre la multiplication des finalités d'insertion et l'homogénéisation politico-administrative s'est traduite tout d'abord dans l'accentuation progressive constante du caractère entrepreneurial et économique de ces organisations au détriment de l'accent porté sur le travail concret des personnes accueillies. D'autre part, des systèmes administratifs locaux qui associent l'ensemble des acteurs concernés se sont mis en place, de manière de plus en plus sophistiquée, afin de réguler les fonctions respectives de ces entreprises sociales les unes par rapport aux autres, autour d'un référent normatif central, celui de la production de « parcours individualisés d'insertion » pour les personnes en difficulté. Les tensions qui se déploient dans ce cas sont celles qui existent entre ce référent commun et la diversité des régulations locales.

Des dispositifs négociés

Les tensions entre la société civile et la sphère publique ne furent guère conflictuelles, sinon de manière très épisodique. Dans le registre de la sociologie des organisations, l'émergence de ces organisations sociales et leur institutionnalisation progressive furent l'objet de négociation avec des périodes de forte alliance entre des fonctionnaires « modernistes » et des acteurs sociaux en quête d'innovations dans leurs champs d'intervention professionnels ou militants. Cette tension négociatrice entre la société civile et l'Etat ne permet guère de les ranger dans de « nouveaux mouvements sociaux » dont le moteur serait l'appropriation historique et conflictuelle de biens culturels ou sociaux.

Si conflictualité il y eut, elle se restreignit à la critique, par des acteurs militants et professionnels, des limites des pratiques professionnelles et institutionnelles d'intervention à l'égard des personnes exclues du marché du travail dans les différents champs de l'action publique concernés par ce problème. Il en résulte que l'on ne peut comprendre ces inventions socio-économiques et leur processus d'institutionnalisation qu'en les réfère-

** Sociologue, membre
du CRIDA-LSCI
et Maître de
Conférences associé
à l'Institut d'Etudes
Politiques de Paris.*

(1) Voir leur définitions
respectives en tête de ce dossier.



rant aux champs professionnels et institutionnels d'appartenance des acteurs qui les imaginèrent, les élaborèrent et les mirent en place.

Quatre grands champs institutionnels sont apparus successivement, ou conjointement selon les périodes. Le premier fut celui des pratiques du travail social dans l'action sociale, pratiques remises en cause au nom du refus de leur caractère assistantiel, pour dessiner des politiques d'emploi dites actives en voulant faire du social un secteur de développement économique (2). Puis les champs de la formation, et ensuite de l'emploi, dans la relation formation-emploi, sont devenus l'espace principal de déploiement de ces entreprises, au nom de pédagogies plus actives et appropriées à la situation des personnes en difficulté. Ces entreprises sociales ont ainsi anticipé, avec des pratiques de socialisation formative en situation de travail, le renouvellement du champ de la formation professionnelle, davantage centrée sur l'alternance dans les années quatre-vingt. Ensuite, à partir de 1984-1986 c'est le champ de la création d'activités et d'emplois dans le développement local, qu'il soit urbain ou rural, qui a constitué le terrain d'émergence de nouvelles entreprises sociales d'insertion par le travail.

Mais, fondamentalement, quel que soit le type d'organisation, les processus d'institutionnalisation ont privilégié une logique d'hétéro-insertion au détriment d'une logique d'auto-insertion, qui fut qualifiée en son temps par la Délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté de « créations d'activités par-pour-avec des populations en difficulté ». Ce sont les initiatives des acteurs professionnels et militants (travailleurs sociaux, formateurs, animateurs de développement local, militants syndicaux de base, associations caritatives, etc.), dont la fonction visait l'insertion de populations en difficulté, qui furent légitimées, alors que les initiatives provenant de ces populations, ou celles visant leur propre prise en charge, se trouvaient pour une grande part délaissées.

Par rapport aux politiques publiques, ces entreprises se sont toujours constituées au moment de leur création en opposition aux pratiques et aux normes en vigueur dans ces quatre champs. Selon la lecture qui peut en être faite, elles s'inscrivent comme un moment de rupture conflictuelle, d'innovation par lequel elles se démarquent des logiques professionnelles et institutionnelles antérieures qui renvoyaient à un « référentiel » de l'action publique (3). Mais ces initiatives furent très vite l'objet de sollicitations de la part des pouvoirs publics. Deux logiques de reconnaissance ont conduit à deux processus d'institutionnalisation différents. Pour les unes, et en négociation avec celles-ci, les pouvoirs publics les ont peu à peu encadrées de manière réglementaire et législative, jusqu'à les inscrire dans le Code du travail (4). Pour les autres, les pouvoirs publics ne les ont légitimées

(2) L'une des premières expérimentations de ce type est celle de l'Atelier 13 qui démarre en 1965 dans le quartier de la Butte aux Cailles à Paris et qui est menée par un éducateur de la Fédération Equipes Amitiés. Antérieures de dix ans, les réalisations des Compagnons d'Emmaüs ont un certain nombre de points communs avec ces initiatives, mais leur approche communautaire les différencie de ces structures centrées sur le travail.

(3) **A. Faure, G. Pollet, P. Warin** (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995. **B. Jobert, P. Muller**, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

(4) Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998.

que de manière indirecte, en reconnaissant leur existence dans des politiques diverses. Dans ce dernier cas, une logique de « labellisation » des entreprises sociales par des regroupements autonomes (5) permettra la construction de rapports contractuels entre la puissance publique et les entreprises sociales. Par des conventions entre les ministères et les regroupements, les pouvoirs publics reconnaissent la valeur et la légitimité du label accordé par les regroupements en référence à une charte.

C'est que d'une manière générale, ces entreprises sociales sont adhérentes de regroupements ou de réseaux nationaux qui, sous une forme associative, se sont constitués en acteurs de négociation avec les pouvoirs publics. Instruments de capitalisation des savoirs et des réflexions collectives, de mutualisation des moyens, de formation des responsables, de soutien à des expérimentations, ces regroupements ont joué un rôle indéniable dans la consolidation des entreprises sociales, mais aussi dans leurs processus d'institutionnalisation cloisonnés. Ces regroupements sont demeurés dans une logique corporatiste en ne raliant la plupart du temps qu'un type de structure et en défendant principalement l'intérêt et la spécificité de ce type de structure (6). Seule la F.N.A.R.S. accueille différents types d'entreprises sociales.

Ambivalences

Concernant le projet de ces structures vis-à-vis de leurs usagers, tout un jeu de controverses n'aura cessé dès les origines d'animer les acteurs de l'insertion autour du couple de notions que sont l'assistance et l'autonomie, le travail étant conçu comme l'un des ressorts de l'autonomisation des bénéficiaires de l'action sociale. Celui-ci est vu comme l'élément premier et structurant d'un nouveau rapport pédagogique entre les éducateurs et les jeunes, mais aussi de la construction de l'identité des jeunes à travers les contraintes qu'il impose et des espaces de liberté qu'il engendre. Le travail y est représenté comme un outil psychopédagogique et symbolique de changement des personnes, comme un levier pour ouvrir « une histoire de vie » dans des espaces nouveaux de socialisation sans que les jeunes soient contraints par leurs situations socio-économiques de vulnérabilité, de précarité ou de marginalité ; il n'est pas conçu, au départ, comme un outil pour accéder au marché du travail ou engendrer un itinéraire professionnel, un « parcours d'insertion » vers ce marché du travail.

Cette problématique constitue les premiers sédiments des pratiques d'insertion sur lesquels d'autres pratiques vont venir se déposer successivement, et de manière conflictuelle ou contradictoire. Cette conception de l'insertion par le travail sera considérée par d'autres acteurs comme une reproduction déguisée

(5) Les régies de quartier par le comité national de liaison des régies de quartier, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification par le comité national de coordination et d'évaluation des G.E.I.Q.

(6) La création en octobre 1993 de la Coordination Inter-Réseaux de l'Insertion par l'Économique (C.I.R.I.E.) par les divers regroupements, aidés par la Caisse des Dépôts et Consignations, n'a jamais réellement abouti à des actions communes d'envergure.



des pratiques d'assistance du social, comme une économie d'assistance qui ne fait que prolonger les pratiques tutélaires du social. Ces autres acteurs sont des militants (ATD Quart Monde) qui revendiquent les pratiques d'insertion comme outil du « droit au travail pour tous » (7).

Mais au moment où ces expérimentations émergent – les années soixante-dix –, le social est l'objet de discours, d'analyses, d'interprétations qui conduisent à une représentation administrative des bénéficiaires de l'aide sociale qu'à la suite de Robert Castel on peut qualifier d'handicapologique (8). Cette représentation qui ne pouvait que stigmatiser ces bénéficiaires va se trouver validée par une loi de 1974 sur les handicapés sociaux (9) : dans le droit fil de cette loi, le premier texte qui reconnaît les entreprises sociales d'insertion par un travail est la fameuse circulaire 44 du 10 septembre 1979 « relative à l'organisation du travail des handicapés sociaux ». Cette circulaire sera pendant des années, jusqu'en 1985, le principal point d'appui des entreprises intermédiaires alors même que nombre d'acteurs de ces entreprises refusent la notion de handicap social et se battent contre elle.

L'un des fondements des structures d'insertion par le travail repose ainsi sur une ambivalence paradoxale profonde, plus ou moins aiguë ou latente selon les périodes. D'un côté, un discours fondé sur l'autonomisation des personnes grâce à la conjonction de l'économique et du social dans des entreprises sociales dont la performance tient justement à leur spécificité socio-économique ; d'un autre côté, un discours approfondissant les caractéristiques stigmatisantes du social qui sont fondées sur une approche handicapologique des bénéficiaires de l'aide sociale.

Des travailleurs sociaux n'ont cessé de combattre cette représentation « handicapologique » : accepter la notion de handicapé social, ce serait déjà préfabriquer des personnes dans le manque et induire des types d'entreprise correspondant à cette représentation. En contestant ce modèle correcteur et éducateur, ces travailleurs sociaux vont créer des entreprises sociales de travail (10) qui sont fondées sur une gestion collective des contraintes de production. Il s'agit d'impliquer les personnes non seulement par le travail, mais par leur participation à l'organisation de la structure, à l'élaboration des règles de fonctionnement, à la mise en œuvre de la stratégie commerciale. Ces travailleurs se réfèrent à une « économie alternative », « différente », plus démocratique.

Des « entreprises alternatives » vont être créées qui vont se revendiquer des coopératives et de l'autogestion. Ici l'insertion par le travail ne se donne pas seulement comme finalité la dignité par le travail et le retour sur le marché de l'emploi, elle vise plus fondamentalement et radicalement la création d'une éco-

(7) **Xavier Godinot** (dir.), *On voudrait connaître le secret du travail*, Paris, Les Editions de l'Atelier, Les Editions Quart Monde, 1995.

(8) **R. Castel**, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

(9) Loi n° 74-955 du 19 novembre 1974.

(10) L'une de ces expériences fut celle de l'Araignée, créée à Marseille en 1975, qui se situait sur le créneau de la construction navale et de la charpenterie de marine.

LE CONSEIL NATIONAL DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (C.N.I.A.E.)

L'insertion par l'activité économique est le fruit d'expériences associatives locales et militantes pour mieux répondre aux besoins des publics en situation ou en risque d'exclusion.

Elle s'appuie sur des dispositifs créés par les pouvoirs publics au niveau national et territorial. Elle s'inscrit dans l'activité générale en relation étroite avec tous les partenaires économiques et sociaux.

Le C.N.I.A.E., créé par le gouvernement Rocard en 1991, est un lieu d'échange et de concertation entre tous ces différents acteurs. Placé auprès du premier ministre, il est composé de quatre collèges de dix membres chacun : administrations concernées, élus nationaux et locaux, représentants des grandes organisations professionnelles et syndicales, personnes qualifiées émanant des réseaux associatifs.

Le Conseil est consulté par le gouvernement sur toute question relative à l'I.A.E. De fait, le C.N.I.A.E. a pris une part importante dans l'élaboration des lois et décrets, notamment de la loi de 1998 contre l'exclusion, du nouveau programme de 2001 et de l'ensemble des textes qui en relèvent.

Il propose également toute étude, initiative, réglementation et il exerce une fonction de veille sur les conditions de mise en œuvre des dispositifs d'insertion. Sur ce plan, on doit regretter que le CNIAE ne dispose pas de moyens suffisants de fonctionnement, d'investigation et de communication pour faire aboutir ses propositions et les inscrire dans une ambitieuse politique de l'emploi.

Il développe les liens, les échanges, la solidarité, les transferts de savoir-faire entre les structures d'I.A.E., entre les porteurs de projets, en vue d'améliorer le parcours vers l'emploi de ceux qui en sont rejetés.

Il s'appuie à cet effet sur les grands réseaux associatifs, mais aussi sur les Conseils départementaux (C.D.I.A.E.) qui, depuis la loi de 1998, sont en charge de l'I.A.E. sur leur territoire et dont la composition en collèges reflète celle du C.N.I.A.E.

Ce rôle de lien entre les divers acteurs, et notamment entre les réseaux d'insertion, n'a pas toujours été facile : chacun d'entre eux se situe de façon privilégiée à un moment d'un parcours parfois long, prend en charge des publics frappés à des degrés divers par l'exclusion et peut avoir tendance à marquer sa différence.

Le CNIAE s'est attaché depuis douze ans à maintenir leur unité. Et l'émergence dans les départements, autour des conseils départementaux (CDIAE), et dans les régions de collectifs regroupant l'ensemble des organisations permet aujourd'hui de mieux mobiliser tous les acteurs de l'insertion dans un même combat contre l'exclusion.

Claude Alphanéry
Président du C.N.I.A.E.



nomie démocratisée produisant des biens et des services socialement utiles par un travail producteur de solidarité. Progressivement, dans les années 1979-1982, ces pratiques vont se diluer dans la mouvance de ce qui fut appelé « les nouveaux entrepreneurs », mouvance qui se fonde davantage sur une idéologie pragmatique du changement par l'expérimentation sociale, l'innovation et l'initiative (11).

Par la suite, certaines structures d'insertion par le travail gardent quelque chose de cette dynamique d'initiatives collectives en la transférant sur des réalisations inscrites dans le développement local (Régies de quartier...) ; si la logique principale de la relation avec leurs usagers est celle d'un appui promotionnel individualisé, elles visent en même temps une appropriation collective et démocratique de l'espace local.

Gestion de la pauvreté ou transformation sociale ?

Sans doute, dans le rapport entre les politiques publiques et ces entreprises sociales, peut-on entrevoir des éléments de changement et d'innovation. Les entreprises sociales d'insertion par le travail ont toutes été créées de manière indépendante par des acteurs de la société civile. Elles traduisent d'une certaine façon les limites du fonctionnement et de l'organisation des institutions publiques traditionnelles chargées des problèmes de l'action sociale, de la formation et de l'emploi, et du développement territorial. Leur démultiplication au cours des deux dernières décennies montre la nécessité de nouveaux intermédiaires entre les personnes en situation de précarité et des champs d'activité concernés par les pratiques d'insertion. Elles ont inventé à cet égard des organisations originales articulant des moyens économiques et des finalités sociales de formation et de socialisation, des pédagogies spécifiques fondées sur la redécouverte du compagnonnage, des réseaux locaux d'appui et de soutien.

A cet égard, ce qui fonde la spécificité et la pertinence de ces entreprises sociales est sans doute les « ponts » qu'elles créent entre des champs d'activité auparavant cloisonnés selon le principe d'une rationalisation de la division du travail. Cette division du travail qui s'est traduite par une rationalisation sectorielle des appareils administratifs tant de l'Etat que des collectivités locales ne fait que suivre la division du travail à l'œuvre dans des secteurs professionnels d'activité (formation, emploi, action sociale, santé, logement, etc.). Comme en négatif, leur organisation nouvelle tente de répondre aux dysfonctionnements auxquels aboutit une telle rationalisation sectorielle de l'intervention administrative ; au contraire de cette rationalisation, elles cherchent à réarticuler ce qui a été séparé et cloisonné, le social et

(11) La revue *Autrement* portera ce mouvement tout en y puisant une forme de légitimité (*Autrement* 1980, 1982).

l'économique, la formation et le travail, la formation et l'éducation globale des hommes, la théorie et la pratique, la réflexivité et l'expérience des situations concrètes de contrainte.

Mais des questions demeurent sur leur rôle dans la société : considérée depuis les théories de l'économie sociale, une telle perspective n'est pas en effet sans interroger le rôle et la place des entreprises sociales dans leurs rapports à l'économie de marché capitaliste et à l'Etat. Les entreprises sociales d'insertion par le travail ne se revendiquent pas explicitement d'un mouvement de l'économie sociale œuvrant pour une transformation des rapports sociaux de production ou de consommation qui remette en cause ceux que l'économie dominante crée ; elles appartiennent à des regroupements corporatistes divisés qui n'ont pas su peser de manière durable sur les politiques successives des pouvoirs publics par des alliances fortes. Si elles ont joué un rôle considérable dans la constitution d'un filet de sécurité pour les personnes en précarité en faisant preuve d'innovation organisationnelle et pédagogique, elles pourraient, selon une interprétation globale plausible, n'avoir constitué que des outils de gestion de l'exclusion et de la précarité sans mettre en question les mécanismes de production de cette exclusion et de cette précarité, sans interroger politiquement, socialement et culturellement les effets de l'économie marchande concurrentielle et les politiques étatiques qui se sont données comme des formes de régulation de cette économie.

Le rôle, la place et la performance des organisations de l'économie sociale sont dès lors posés au regard des prémices de cette dernière : est-elle le champ d'innovations et d'expérimentations qui régulent les dysfonctionnements et les pathologies de l'Etat et de l'économie capitaliste ou bien produit-elle des organisations de contre-pouvoir capables d'imaginer et de mettre en œuvre une démocratisation des rapports sociaux tout en contestant les formes de régulation étatiques et les conséquences inégalitaires du fonctionnement de l'économie capitaliste dans la répartition des multiples biens auxquels ont droit les hommes vivant en société ? Dit autrement, la solidarité - principe premier de l'économie sociale - n'est-elle qu'un aménagement secondaire des inégalités croissantes ou une remise en cause première des fondements politiques et économiques de ces inégalités ?

Bernard Eme