

L'insertion par l'activité économique : entre deux logiques parfois contradictoires

Regroupant plus de 4 000 structures en activité (entreprises d'insertion, associations intermédiaires et chantiers d'insertion), l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour vocation de faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes en grandes difficultés. Mais le principe même de l'IAE est bousculé par des tensions entre une logique d'insertion et une logique économique, chacune étant traversée par des contraintes propres, parfois contradictoires. En outre, les modes de fonctionnement de chacune des institutions parties prenantes du dispositif et leurs prérogatives peuvent apparaître parfois difficilement conciliables. Ce sont les initiatives locales et les capacités partenariales des acteurs qui permettent de surmonter ces tensions et d'ajuster au mieux chaque intervention dans des contextes locaux où des instances de coordination se mettent en place plus ou moins facilement. Au-delà, l'enjeu de l'IAE apparaît être celui de la prise en compte de multiples interactions notamment du point de vue de ses usagers, une fois intégrés tous les bénéficiaires de l'accompagnement « vers » et « dans » l'emploi.

François Brun et Jérôme Pelisse
Centre d'études de l'emploi (CEE)

L'insertion par l'activité économique (IAE) vise à faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes « en grandes difficultés » dont on considère que l'accès ou le retour à l'emploi durable passe par un accompagnement spécifique dans le cadre d'emplois aidés. Près de 900 entreprises d'insertion comptaient ces dernières années des effectifs avoisinant 10 000 salariés en insertion, sous contrat à durée déterminée. Un nombre voisin d'associations intermédiaire mettaient chaque année près de 180 000 salariés à disposition de particuliers, pour environ 20 000 emplois équivalents temps plein, auxquels peuvent être ajoutés quelques autres milliers d'équivalents temps plein¹ proposés par les entreprises de travail temporaire d'insertion. Enfin, des chantiers d'insertion, portés par des associations dans le cadre d'activités d'utilité sociale, ont pour vocation de permettre aux personnes considérées comme « les plus éloignées de l'emploi » de s'engager dans un parcours d'insertion. En 2004, plusieurs dizaines de milliers

de salariés sont passés par ce type de structures².

La difficile conciliation entre une logique d'insertion et une logique économique

Le principe même de l'insertion par l'activité économique porte en lui, un véritable défi. L'IAE concerne par hypothèse des personnes qui sont communément qualifiées par les professionnels de « très éloignées de l'emploi », voire d'« inemployables ». La remise au travail assortie de conditions spécifiques d'accueil et de suivi est supposée faciliter leur accès, ou leur retour à l'emploi, et à terme à l'emploi classique. Celui qui n'apparaît pas employable dans les conditions habituelles du marché du travail, devrait, dans le projet de l'IAE, pouvoir l'être dans des entreprises aidées. Mais l'engagement de ces personnes dans une activité économique, le plus souvent concurrentielle, pose le problème de la compatibilité de leur situation avec l'exercice de cette activité.

¹ Avec une tendance à la baisse

² La difficulté, pour apprécier l'étendue de l'IAE, vient de ce qu'à notre connaissance, rien, dans les chiffres disponibles, ne permet de repérer quand les mêmes personnes se retrouvent à plusieurs reprises dans différentes structures d'insertion par l'activité économique, ce qui est habituel. Nous ne savons donc pas combien de personnes sont, à un moment ou à un autre, passées au moins une fois par une de ces structures. C'est la raison pour laquelle nous indiquons ici des ordres de grandeur, établis à partir des données de la Dares.

En somme, il importe que la moindre productivité attendue des personnes en insertion, voire des difficultés comportementales (avec leur effet perturbateur ou d'entraînement sur le collectif de travail), ne compromettent pas la pérennité de la structure.

La compensation apportée par les aides financières ne saurait représenter la seule réponse à cette question. En ce sens, la coexistence des « objectifs de productivité et de solidarité » posés par la loi ne va pas de soi.

De ce fait, un certain nombre de structures pourraient se résoudre à pratiquer une sélectivité plus ou moins marquée des embauches, avec le risque d'aboutir à laisser sur le bord de la route ceux-là mêmes pour qui le dispositif de l'IAE a été conçu.

En 1998 : des dérives corrigées par la loi ?

La loi d'orientation de 1998, relative à la lutte contre les exclusions, s'était efforcée de traiter cette difficulté, notamment en fixant le cadre d'une plus grande implication de l'ANPE dans l'IAE. Ce cadre a ensuite été précisé par d'autres textes. Il ressortait de ces dispositions que d'une part, les embauches dans le cadre de l'IAE étaient désormais soumises à l'agrément de l'ANPE, du moins pour donner lieu au versement des aides et exonérations prévues³; et d'autre part, que cet agrément serait accordé sur la

base d'un diagnostic individuel établissant que l'embauche dans une structure d'insertion apparaissait « nécessaire pour permettre l'accès ultérieur au marché du travail » de « personnes qui, en raison des difficultés de tous ordres qu'elles rencontrent, ne sont pas susceptibles d'être embauchées par les entreprises classiques ».

Pour faciliter la mise en œuvre de ces principes, il était également prévu que ce diagnostic serait « réalisé en partenariat avec les acteurs sociaux », que le processus d'insertion, s'inscrivant dans la durée (d'une période maximale de deux ans), donnerait lieu à un « suivi professionnel » et que l'ANPE était engagée en référence au « rôle de l'État » qui « consiste à accompagner, encourager et faciliter la pérennisation de ces initiatives locales qui savent faire coexister des objectifs de productivité et de solidarité ».

La mise en œuvre d'un partenariat, étape incontournable

En pratique, l'ensemble de ces préconisations supposait l'exercice d'un partenariat capable de dépasser les différentes logiques d'acteurs et de concilier des obligations parfois contradictoires. La première logique tient précisément au fait que l'institution d'une procédure d'agrément fondée sur la nécessité de réserver les embauches aux personnes

qui en ont « le plus besoin » est réaffirmée pour répondre à des risques de dérives dûment constatées, quoique non généralisées. Toutefois, le mouvement de correction souhaité avait tout lieu d'être engagé dans un contexte conflictuel.

Des agences locales pour l'emploi (ALE) exprimaient parfois la volonté de mettre un terme à des pratiques qu'elles considéraient comme abusives : celles de structures embauchant des personnes susceptibles d'occuper un emploi « classique ». De leur côté, les structures de l'IAE réagissaient en dénonçant une méconnaissance des contraintes auxquelles elles sont soumises, pouvant aller jusqu'à la mise en péril de leur activité.

En second lieu, indépendamment même des conflits d'intérêts, le partenariat souhaité pour l'élaboration d'un diagnostic conjoint entre l'ANPE et les « acteurs sociaux » que représentent les structures d'insertion était d'emblée problématique, dans la mesure où la fonction de contrôle dont l'ANPE était investie risquait d'être mal perçue. Chacun des partenaires tenait en fait à garder le pouvoir lors du diagnostic : les entreprises pour signifier leur droit de garder la maîtrise de leurs recrutements ; l'ANPE pour orienter les embauches.

Par ailleurs, l'affirmation de la nécessité d'assurer un suivi dans la durée s'est heurtée à une disposition qui prévoit que la durée des contrats d'insertion ne saurait excéder deux ans. On en comprend la logique, dans la mesure où le but de l'insertion est de déboucher à terme sur l'accès à un emploi durable dans une « entreprise classique » et le « reclassement dans les conditions de droit commun ». Pourtant, le garde-fou contre la perpétuation du processus d'insertion qu'est censée représenter la période de deux ans est apparu trop rigide pour l'ensemble des acteurs, compte tenu de la diversité des situations et des rythmes de progression. Les structures ont regretté de voir leurs efforts compromis par l'interruption brutale d'un processus bien engagé, mais non encore achevé. Les agents de l'ANPE sont, pour leur part, embarrassés de retrouver dans leurs fichiers les personnes qui n'ont parcouru qu'une partie du chemin, et de devoir en assurer le suivi. Il n'en reste pas moins que l'ANPE pour respecter les textes ne peut renouveler son agrément indéfiniment.

Encadré 1

SOURCE

L'étude « Trajectoires d'insertion ou gestion sociale d'un chômage de masse » a été effectuée par le Centre d'études de l'emploi pour l'ANPE au premier semestre 2005, à partir des observations réalisées sur deux terrains : dans une zone rurale de l'est de la France et sur un territoire, essentiellement urbain, de l'Île-de-France. Il s'agit d'une étude qualitative qui visait à cerner l'influence du passage par une ou des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) sur les trajectoires des personnes concernées. Elle se fonde sur une quarantaine d'entretiens auprès de trois catégories d'acteurs : agents de l'ANPE et d'une direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ; professionnels de l'insertion ; usagers des structures eux-mêmes dont les biographies ont été reconstituées pour mieux comprendre la nature de cette influence. Ces entretiens ont été complétés par des observations, lors de séances de travail entre agents de l'ANPE et professionnels de l'insertion.

³ Il s'agit de l'agrément pour l'embauche de personnes précises, l'agrément aux diverses structures (chantiers d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion), dont dépend le système d'aide spécifique à chacune d'entre elles, étant accordé par les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

Des initiatives et des ajustements susceptibles de surmonter les difficultés

Dans les deux zones enquêtées dans le cadre de l'étude [encadré 1], il semble pourtant qu'une grande part de ces difficultés ait pu être progressivement surmontée. Ce sont les initiatives locales qui se sont avérées le plus à même de répondre aux situations concrètes du terrain, à travers une négociation entre ceux dont les pratiques sont innovantes et inventives, et ceux garants du cadre réglementaire et dispensateurs de financements.

La prise en compte de ces initiatives a été d'autant plus difficile que les acteurs représentant l'État ou les pouvoirs locaux (conseil régional et conseil général) étaient souvent dominés par une culture plutôt gestionnaire, de contrôle, ne tendant pas spontanément à encourager et à faciliter leur pérennisation.

L'évolution des relations entre les ALE et les structures de l'IAE, dès lors que la procédure d'agrément a été instituée, est passée par une meilleure connaissance mutuelle et une identification plus claire des projets et des considérations des partenaires. Des avancées ont ainsi pu être observées progressivement, qui ont aidé à résoudre des questions récurrentes très concrètes, notamment :

- la prise en compte des personnes non inscrites à l'ANPE ;
- la définition des critères sur lesquels doivent se fonder les diagnostics pour intégrer non seulement les difficultés professionnelles, mais plus largement les difficultés d'insertion sociale liées fréquemment à des problèmes de santé ;
- l'association au diagnostic de partenaires qui connaissent souvent mieux les personnes que les personnels des agences locales, mais ne doivent pas être juge et partie en portant un diagnostic sur des personnes qu'elles sont susceptibles d'embaucher ;
- l'élaboration et le contenu de fiches de liaison, utiles pour la transmission des informations sur la situation des personnes et leur évolution, mais risquant de mettre en cause la confidentialité ;

- le calcul de la durée d'un parcours qui a pu être interrompu pour diverses raisons (santé, passage à vide, voire prison)⁴ ;
- les modalités d'extension de l'agrément pour permettre le passage d'une structure à une autre, à certaines étapes du parcours ;
- la gestion des candidatures en instance et des listes d'attentes quand les demandes sont supérieures à l'offre de places disponibles.

Des contextes locaux plus ou moins favorables

Ces ajustements semblent avoir été plus aisés dans la zone rurale de l'Est où les caractéristiques des personnes comme des structures étaient mieux repérées, dans un contexte de relative stabilité des réseaux. Cela a facilité les arrangements locaux. L'influence de personnalités a pu contribuer grandement à la décrispation des débats. Tel est le cas pour cet ancien dirigeant d'ALE qui revendiquait, sur le thème épineux que représente la durée maximale de deux ans du parcours d'insertion, « la possibilité de dire : il y a la loi, mais il y a la compréhension de la loi et parfois, il faut contourner la loi » et qui, pour ce qui concernait les personnes non inscrites à l'ANPE, avait décidé qu'« on disait OK d'office, sauf si la vox populi (c'est-à-dire les agents) émettait des objections ». La situation actuelle dans cette zone est caractérisée par une organisation favorisant les interactions entre institutionnels, militants associatifs et « entrepreneurs ». Parmi ces derniers figurent non seulement les responsables d'entreprises d'insertion mais aussi des acteurs locaux tels que les représentants d'agences d'intérim, invités pour leur faire valoir la qualité du travail effectué en insertion, et discuter avec des responsables de SIAE des conditions dans lesquelles ils pourraient, en temps voulu, prendre le relais en embauchant les personnes arrivées en fin de parcours. En revanche, en Île-de-France, les différents acteurs avaient au départ une moindre proximité, et les rapports entre les trois agences concernées par l'enquête et les structures étaient plus tendues. L'évolution a été, dans ce contexte, d'autant plus sensible. Le dispositif mis en place a pris une forme plus institutionnelle : des « comités techniques

d'animation » biannuels ont été installés sous l'égide d'une « équipe insertion » rassemblant des conseillers de trois ALE. Ces comités auxquels participent les structures ont représenté pour l'ANPE un outil permettant d'entendre le point de vue des autres acteurs et de mieux faire comprendre le sien. L'Agence a ainsi eu l'occasion de présenter des statistiques sur la situation de l'emploi et un bilan des agréments dans le département. Elle y a commenté aussi des fiches d'orientation vers les structures, remplies par les prescripteurs, qui faisaient l'objet de réactions mitigées, au moment de l'enquête.

Un responsable de structure qualifiait les relations avec l'ANPE de « contraintes » et considérait que « les gens de l'ANPE ne savaient pas faire » parce que « le pseudo diagnostic social, ce n'est pas leur métier ». Les comités techniques paritaires semblent avoir favorisé l'amorce d'un dialogue qui a besoin de s'inscrire dans la continuité et la durée. Les convergences entre les points de vue sont loin d'être spontanées.

Dans cette zone, les agences ont aussi su faire preuve de souplesse sur certains points relatifs à l'application des textes : dans deux cas sur trois, elles ont accepté des demandes d'agrément le jour même de l'embauche (voire ultérieurement) alors que l'agrément doit en principe être toujours « préalable à l'embauche ». Elles ont surtout pleinement exploité les possibilités d'une circulaire élargissant la liste de prescripteurs potentiels aux « intervenants sociaux qui travaillent régulièrement avec les structures d'insertion » puisqu'en 2004, elles n'avaient plus prescrit elles-mêmes les embauches que dans 13 % des cas.

La nécessaire prise en compte des interactions

Le dispositif ne peut fonctionner avec quelque chance de succès que si les usagers de structures que sont les personnes en insertion en sont eux-mêmes parties prenantes. Cela suppose qu'ils en comprennent le sens et c'est là certainement l'un des tous premiers enjeux de leur « accompagnement », qu'il s'agisse de l'accompagnement vers l'emploi qui appartient à l'ANPE ou de l'accompagnement dans l'emploi d'insertion qui incombe aux structures,

⁴ Sur ce point, les textes ont été assouplis.

mais aussi à l'ANPE, qui est censée effectuer le suivi à la sortie. En réalité, aussi bien au moment décisif de la prescription et de l'orientation, que dans le déroulement ultérieur du parcours, les relations entre agences, structures et usagers ne peuvent être considérées comme des relations bilatérales, indépendantes les unes des autres. La dynamique de l'insertion dépend souvent de la justesse du bon geste ou du « tour de main » associant l'ensemble des acteurs, comme pour les casse-tête dont toutes les pièces sont solidaires et doivent bouger ensemble afin que l'objet se consolide. Or la sûreté de ce geste repose largement sur l'expérience et la connaissance mutuelle des acteurs. L'identification de chaque structure par les agences, mais aussi la connaissance de ce qu'on peut appeler leur « cœur de projet », plus ou moins pédagogique, resocialisant ou professionnalisant, apparaît comme une condition nécessaire. Il en est de même de la connaissance des personnes qu'elles orientent vers ces structures, sachant que l'usage que ces dernières en ont diffère selon les cas : les unes recherchent essentiellement un « petit boulot », dont elles peuvent être contentes ou, au contraire, déçues, au point parfois de décrire un effet stigmatisant qui a réduit, selon elles, leurs chances d'insertion ; d'autres s'inscrivent davantage dans une dynamique d'insertion, tout en risquant de confondre ces emplois temporaires avec ceux qu'elles pourraient occuper de manière pérenne. La plupart d'entre elles, cependant, adoptent des postures qui mêlent ces types d'usage dans des proportions variées et évolutives au fil du temps.

Les personnes comme les structures gagnent aussi à savoir à qui elles peuvent s'adresser dans les agences, non seulement au regard des fonctions occupées, mais également en raison de la disponibilité ou même de la sensibilité de tel ou tel agent. Lorsque les structures se connaissent entre elles, le passage de l'une à l'autre est rendu plus fluide et plus efficace, au fil des observations ou des évolutions. Là encore, il importe que les agences disposent du maximum d'éléments pour que ces passages s'effectuent dans les meilleures conditions. De ce

point de vue, les ensembliers⁵ peuvent, là où ils existent, faciliter la construction de parcours d'insertion et représenter de bons partenaires pour les agences, même s'ils ne correspondent pas à une forme juridique clairement identifiée et relèvent d'une construction empirique étroitement liée au projet de leur créateur. Ils ne sauraient donc couvrir tout le champ de l'insertion sur un territoire donné et leur présence ne dispense évidemment pas l'ensemble des acteurs locaux de l'obligation d'approfondir constamment les relations de partenariat.

Quels critères d'évaluation ?

Les résultats en matière d'insertion dépendent d'interactions multiples donnant lieu à des ajustements permanents. Ces ajustements sont autant de réponses à des situations inédites et mouvantes, dans une conjoncture difficile, caractérisée par des exigences de productivité globalement croissantes et par des emplois classiques soumis à des contraintes de plus en plus fortes. Celles-ci apparaissent assez antinomiques avec cette autre exigence de l'accompagnement et de l'insertion qui réside dans la prise en considération de la personnalité de chacun, « dimension qui n'est pas dans les statistiques, qui n'est pas dans les rapports qu'on fait pour la Direction du travail, mais qui fait le sens et la dimension intéressante du boulot, au-delà de la récompense du travail qu'on va donner à des gens », selon l'expression d'un directeur de structure.

Cette dernière observation pose la question du sens et des objectifs de l'insertion par l'activité économique, énoncé qui est un préalable à l'évaluation de ses résultats. Si on ne sort pas de « l'incapacité à penser et à admettre l'insertion autrement que par un travail marchand réglé par une discipline sociale intransigeante⁶ », on se trouve nécessairement dans « une incohérence forte dont on ne voit pas comment elle pourrait être surmontée⁷ ».

Si l'on s'attache, au contraire, à évaluer les résultats de l'insertion davantage en termes d'influence sur le rapport au travail et plus généralement au monde (et sur le mieux-être qu'elle peut apporter) qu'en termes de débouchés

immédiats en emploi et de résultats comptables, on ne pourra que constater les résultats obtenus par les acteurs locaux, qu'ils interviennent dans le cadre du service public de l'emploi ou de celui de l'IAE. Pour mieux les apprécier et permettre de mesurer le chemin parcouru à diverses étapes, rien n'interdit de réfléchir à la mise au point d'indicateurs plus complexes et certainement plus pertinents que le seul taux de retour à l'emploi (retenu dans la dernière circulaire du 5 avril 2005 relative au développement et au renforcement de l'insertion par l'activité économique). Il s'agirait notamment, en ayant le souci d'éviter tout autant la dérive vers une forme d'évaluation comportementale, d'être en mesure de valider l'acquisition de savoir-faire et de capacités portant sur des tâches ou des opérations finement décomposées. Cette orientation mériterait d'être encouragée là où elle est engagée. ■

⁵ Il s'agit du regroupement de plusieurs types de structures (par exemple chantier d'insertion, association intermédiaire, entreprise d'insertion) dans une même entité, afin de favoriser les parcours.

⁶ Introduction du professeur J.-M. Béraud à L. Gamet, Les contrats de travail conclus au titre des dispositifs publics de mise à l'emploi. Contribution à l'étude des contrats de travail spéciaux, Bibliothèque de droit privé, tome 385, 2002 (ouvrage publié avec le soutien du Centre de recherches sur le droit de l'activité professionnelle, Université de Rouen).

⁷ Ibidem.

Pour en savoir plus

- Brun F., Ernst Stähli M. et Pelisse J. [2006], « Trajectoire d'insertion ou gestion sociale d'un chômage de masse ? », CEE, Rapport de recherche, n°30, (www.cee-recherche.fr).
- Céalis R. [2006], « L'insertion par l'activité économique en 2004 », Dares, Premières informations Premières synthèses, n°15.1.
- Ebersold S. [2004], « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », Actes de la recherche en sciences sociales, n°154.
- Igas [2006], Rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion, www.ladocumentationfrancaise.fr.

Directeur de la publication : Christian Charpy •
Directeur de la rédaction : Sébastien Pérez-Duarte •
Rédactrice en chef : Marie Ruault •
Secrétariat de rédaction : Isabelle Labridy •
Conception et réalisation : Anpe
Site : www.anpe.fr/observatoire