



RIUESS - XIIIème Rencontres

ANGERS - France

5 au 7 juin 2013

Penser et faire l'ESS aujourd'hui.

Valeurs, Statuts, Projets ?

www.riuess.org

<http://riuess2013.sciencesconf.org>

Gérome Clément

Doctorant au REV CIRCEFT, Paris Est Créteil

Les contradictions des réseaux de l'insertion par l'activité économique

Le secteur de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) regroupe des institutions¹ dont l'objet principal est la mise en situation de travail de chômeurs dits « en difficulté » par leur embauche sur des formes d'emploi atypique, afin de permettre leur accès ultérieur à un emploi de droit commun. Son évolution résulte des interactions entre des initiatives locales à l'origine associatives et militantes et des processus de réglementation et de structuration de la part des pouvoirs publics. Cet article s'intéresse au travail mené par les réseaux de l'IAE qui fédèrent et représentent les différentes structures du secteur.

Dans un premier temps, nous présenterons succinctement le secteur de l'insertion tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle. Il s'agira ensuite de montrer en quoi la multiplicité des dispositifs et leurs histoires singulières ont constitué un frein à l'union des réseaux de l'IAE et in fine à la constitution d'un secteur des politiques publiques unifié et intelligible. Enfin, l'analyse du travail mené au sein du collectif inter-réseau permettra de mettre à jour des contradictions communes aux différents réseaux de l'IAE et, partant de celles-ci, les tensions plus générales qui caractérisent ce secteur et avec lesquelles les acteurs s'efforcent de composer. Les extraits d'entretiens cités en italique dans cet article ont été réalisés auprès de personnes salariées aux sièges parisiens des réseaux de l'IAE.

I/ Le paysage du secteur de l'insertion par l'activité économique :

Aujourd'hui, quatre types de structures, régies par des statuts et des dispositions juridiques distinctes coexistent au sein du secteur de l'IAE. Elles sont conventionnées par les services déconcentrés de l'Etat au titre de la mise en œuvre de « modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement »² des salariés qu'elles recrutent. Suite à leur embauche, ces chômeurs « en difficulté » deviennent des salariés « en insertion éloignés de l'emploi ». L'éloignement par rapport à l'emploi est une expression commune et à la signification partagée par les salariés des réseaux de l'IAE qui l'emploient avidement pour caractériser les salariés des structures adhérentes. L'encadrement par des guillemets de l'expression signifie que nous nous garderons de faire notre cette conception des individus embauchés.

Les « modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement » désignent l'encadrement technique sur le poste de travail et l'accompagnement social et professionnel apporté aux salariés. L'encadrement et l'accompagnement sont souvent présentés comme les deux facettes de l'activité des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Ils sont effectués par les encadrants techniques et les conseillers en insertion sociale professionnelle, salariés permanents de la structure³. Cependant, les taux et les modalités de l'encadrement et du suivi

social des salariés dits « en insertion » varient fortement en fonction du type de structures conventionnées, des spécificités historiques de la structure, des politiques locales en matière d'insertion par l'emploi, etc.

Les SIAE peuvent constituer deux groupes en fonction de l'organisation du travail qu'elles offrent à leurs salariés en insertion : le premier regroupe les SIAE dont l'objet est la mise à disposition de salariés auprès d'utilisateurs du secteur privé ou public, le second rassemble les SIAE produisant directement des biens et des services.

Les Associations Intermédiaires (AI) et les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) ont pour objet la mise à disposition de salariés « en insertion » auprès de structures clientes. Créées en 1987, les AI embauchent des chômeurs pour les mettre à disposition de particuliers, d'associations, de collectivités locales ou d'entreprises. Ce prêt de main d'œuvre est réalisé à titre onéreux mais non lucratif. Créées en 1999, les ETTI proposent elles aussi des mises à disposition de salariés mais uniquement auprès d'entreprises. Les ETTI s'adressent à des salariés « en fin de parcours d'insertion » [Alternatives Economiques (2012)], et leur fonctionnement est similaire à celui d'une agence d'intérim classique.

Contrairement aux AI et aux ETTI, les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) assurent la mise en situation de travail des salariés en insertion qu'elles emploient. Les entreprises d'insertion ont été reconnues juridiquement en 1989⁴. Bien qu'environ la moitié d'entre elles dispose d'un statut associatif, les activités menées par les EI s'inscrivent dans le secteur marchand concurrentiel. Spécialisées dans un secteur professionnel spécifique, elles s'adressent à des personnes « proches de l'emploi ». Leurs contraintes et leur mode de fonctionnement sont similaires à ceux des entreprises du secteur privé lucratif. Les ateliers et chantiers d'insertion sont parfois d'anciens centres d'adaptation à la vie active (CAVA) gérés par des associations⁵. Leur reconnaissance juridique date de 2005. Ils sont censés s'adresser à des « personnes très éloignées de l'emploi » pour lesquelles l'activité proposée dans le cadre du chantier constitue une première étape d'un parcours d'insertion vers l'emploi. Soumises à des restrictions en matière de commercialisation de biens et de services produits, les ACI n'ont pas vocation à ancrer leur action dans l'économie marchande et concurrentielle comme les EI. A l'instar des modalités de travail et d'encadrement « des salariés en insertion » par les permanents, les logiques et les modes de financement diffèrent selon les types de SIAE.

Environ la moitié des structures de l'IAE est fédérée au sein d'institutions chargées de les représenter auprès des pouvoirs publics. Les acteurs qui composent ce secteur ont pris

l'habitude de nommer ces institutions « les réseaux de l'IAE ». Ce travail s'intéresse uniquement aux réseaux d'envergure nationale disposant d'un siège à Paris et de délégations régionales dont le nombre et la taille varient. L'une des fonctions principales des réseaux nationaux de l'IAE est de représenter leurs adhérents auprès des pouvoirs publics afin de défendre leurs intérêts, de promouvoir leurs actions et de participer ainsi à la construction des politiques d'emploi. L'autre fonction principale des réseaux de l'IAE consiste en l'élaboration d'une offre de services à destination de leurs adhérents (conseils techniques, outils, etc.).

Pour schématiser, l'action des réseaux de l'IAE peut être qualifiée de « descendante » lorsque les salariés des sièges nationaux transmettent à leurs adhérents des informations obtenues auprès des pouvoirs des administrations centrales et des cabinets ministériels. Ce travail d'analyse et d'information⁶ parvient aux adhérents via les sites Internet des réseaux⁷ ou par le biais des délégations régionales lors de réunions. Mais le travail effectué par les réseaux de l'IAE peut prendre un sens « ascendant » lorsqu'il consiste à faire remonter aux pouvoirs publics nationaux des dysfonctionnements rencontrés par les structures adhérentes (inadaptations de dispositions juridiques au fonctionnement des structures, mauvaises relations avec les pouvoirs publics locaux, etc.). Les salariés des sièges nationaux s'appuient alors sur leurs délégations régionales afin d'appuyer leurs argumentaires ou leurs plaidoyers sur des « cas » concrets.

Chaque réseau de l'IAE fédère des structures de type identique. D'une manière schématique, les entreprises d'insertion et les entreprises temporaires de travail d'insertion sont adhérentes du CNEI (Comité National des Entreprises d'Insertion), les associations intermédiaires du COORACE et/ou de l'UNAI (Union Nationale des Associations Intermédiaires), et les chantiers d'insertion du réseau Chantier Ecole et/ou de la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale). Les Régies de Quartier sont fédérées au sein du CNLRQ (Comité National de Liaison des Régies de Quartier). Environ la moitié des SIAE serait adhérente à l'un des réseaux cités précédemment.

II/ L'impossible unité du secteur de l'IAE :

- *Des filiations historiques hétérogènes*

Le détour par l'analyse historique permet de saisir la complexité qui caractérise le secteur de l'IAE. Chaque type de dispositif et chaque réseau a été créé dans un contexte historique spécifique par des acteurs aux profils et aux propriétés sociales différentes.

Créée en 1956 à l'initiative de directeurs de centre d'hébergement pour sans abri, la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) est le plus ancien des réseaux de l'IAE. Cette fédération regroupe un nombre important de structures associatives du secteur social (hébergement d'insertion, urgence sociale, etc.)⁸. Ses capacités d'actions ont longtemps reposé sur l'implication bénévole et militante de ses administrateurs. Les premiers salariés du siège parisien sont recrutés au début des années 90. Depuis sa création, la FNARS est un interlocuteur important des pouvoirs publics sur les sujets relatifs aux politiques d'action sociale et au travail social. A partir des années 60, la FNARS a fédéré les premiers ateliers de travail. Ils avaient comme objectif la mise au travail de ceux qui étaient alors appelés les « handicapés » ou les « inadaptés sociaux » de la croissance économique. Beaucoup de ces ateliers de travail, rebaptisés Centres d'adaptation à la vie active (CAVA) à partir de 1974, deviendront en 2005 des ACI⁹.

A partir du début des années 80, des encadrants, accompagnateurs et directeurs d'ateliers de travail fédérés à la FNARS vont chercher à s'émanciper des logiques et des pratiques du travail social et à appliquer des modes de fonctionnement plus entrepreneuriaux (commercialisation de la production, relation accrue avec les acteurs économiques, mise en place de contrats de travail et de relations salariales). Le Comité national des entreprises d'insertion (CNEI), créé en 1988, est issu du regroupement d'acteurs qui ont souhaité s'émanciper des pratiques du travail social à l'époque.

La FNARS c'était d'abord l'hébergement et le travail était... il fallait les faire travailler pour les occuper, ce n'était pas des démarches pour retrouver un emploi, il y avait... attends, ils ne vont pas rester sans rien faire. Il y avait quand même ça qui était derrière sous l'aspect travail social. Donc la FNARS, le fait d'aller vers des ateliers de travail qui soient des mini entreprises, ben les travailleurs sociaux et les administrateurs ne pouvaient pas comprendre ça, c'était contraire à l'accompagnement et voilà. Et donc le CNEI s'est créé en rupture avec ce travail social un peu.

La naissance des associations de prêts de main d'œuvre, ancêtres des associations intermédiaires, résulte d'actions collectives initiées par des chômeurs victimes des restructurations économiques qui touchent les bassins d'emploi industriels. Une composante du secteur de l'IAE trouve donc son origine dans les initiatives mises en place par des acteurs du secteur économique (chômeurs, syndicalistes). Ces initiatives répondaient aux situations, relativement nouvelles, de fin de droit des chômeurs (aucun minima social faisant office de revenu minimum d'existence n'existait alors), et se distinguaient des pratiques du travail social.

C'est un point très important du début des années 80 l'apparition de la notion de fin de droit. [...] Nous avons alors imaginé des outils qui restaurent les droits des chômeurs, en les repositionnant dans des situations de travail. D'où la création des premières associations de prêt de main d'œuvre, dès 1983, tout, particulièrement à Redon.¹⁰

La première des régies de quartier est née d'une lutte sociale et politique entre les habitants d'un quartier populaire français soutenus par des représentants associatifs et les responsables politiques locaux. Les habitants se mobilisent pour la sauvegarde et le réaménagement de leur habitat et expérimente en 1979 la création d'une structure qu'ils nomment « régie » [Eme B. (2004)].

Aujourd'hui, le secteur de l'IAE correspond à la sédimentation de différents dispositifs initiés par des individus appartenant à des environnements institutionnels différents (action sociale, prévention spécialisée, mouvement de chômeurs, syndicalisme, éducation populaire, etc.). La diversité de leurs pratiques, de leurs représentations et de leurs intérêts a constitué un frein à la mise en place d'une coopération entre les réseaux nationaux qui naissent en majorité dans la seconde partie des années 80.

Toutes les années 90 ça a été ce type d'approche, pas de conscience de l'IAE en tant que tel, vraiment. La logique c'était... Les EI revendiquaient toutes seules dans leur coin, la FNARS avait une approche qui était : les actions de l'IAE ce n'est qu'un sous-produit d'activité pour permettre de lutter contre l'exclusion, mais la mission c'est la lutte contre l'exclusion [...]. Ce secteur est un secteur extrêmement morcelé parce que les identités de chacun sont

particulièrement formées. Et l'IAE cela n'existait pas en tant que tel. C'était une politique publique qui rassemblait un certain nombre de gens, et chacun avait une personnalité très forte et complètement décalé avec des objectifs qui étaient pas forcément les mêmes partout.

Les propos recueillis auprès des salariés et administrateurs dans les années 80 et 90 décrivent les relations de concurrence qui règnent entre réseaux, notamment auprès des administrations centrales de tutelle. Les négociations relatives aux financements s'effectuaient de manière bilatérale, chaque réseau allant « voir la DGEFP dans son coin avec l'espoir d'avoir au moins autant que le voisin ». Les stratégies de communication auprès des pouvoirs publics visaient la défense des intérêts de leurs adhérents dans une logique corporatiste. Chaque réseau va ainsi avoir tendance à défendre le maintien ou l'augmentation d'une subvention ou d'un dispositif dont bénéficient ses adhérents, sans le lier à celui réalisé par les autres réseaux. L'étude des interactions entre réseaux de l'IAE au sein du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE) témoigne des rapports conflictuels entre ceux qui y siègent alors. Créé en 1992 à la suite à la publication du rapport présenté par Claude Alphanéry au premier ministre Mauroy, le CNIAE se compose des réseaux de l'IAE, des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. Il est chargé de conseiller le gouvernement sur les politiques de l'emploi et de l'insertion. En 1993, Claude Alphanéry, alors Président du CNIAE avait cherché à imposer une dynamique de fusion de l'ensemble des réseaux. Celle-ci s'est soldée par un échec, en l'absence d'une coopération possible entre réseaux.

La caisse des dépôts, qui finançait les réseaux de l'IAE et le conseil national, avait précisé qu'elle ne donnerait rien à chacune des organisations [chacun des réseaux qui composent alors le CNIAE]. Elle donnerait à un collectif. Donc ce collectif il a vécu comme ça pendant deux ou trois ans et puis il n'y a rien eu à faire, ils avaient des intérêts divergents parce que une clientèle différente...Et puis du coup, pour avoir de l'argent, ils devenaient des concurrents pour essayer d'avoir des subventions complémentaires, donc il y avait vraiment une situation de concurrence et le conseil national de l'IAE était vraiment le seul endroit où ils se retrouvaient.

A plusieurs reprises, des sujets de crispation ont engendré des oppositions et parfois des conflits entre les réseaux, annihilant les possibilités éventuelles d'union, voire de rapprochement. La mise en place par les salariés du réseau Chantier Ecole d'une convention

collective pour les salariés « en insertion » des ACI a suscité des réactions controversées de la part des salariés des réseaux FNARS et Coorace. Les arguments avancés par les uns et les autres témoignent de leurs divergences.

Pour le réseau Chantier Ecole, la mise en place d'une convention collective constitue une avancée dans la mesure où les salariés « en insertion » des ACI pourront bénéficier de dispositions du droit du travail dont ils étaient jusqu'à présent exclus. Il s'agit d'une reconnaissance pratique et symbolique de leur statut de salarié à part entière par les organisations qui les emploient. De plus, l'application d'une convention collective obligerait les ACI à introduire des procédures réglementaires de dialogue social. La convention collective permettrait en outre d'accroître l'accès des salariés en insertion à des dispositifs de formation et de qualification.

La FNARS et COORACE ont mis en avant le danger financier d'une convention collective susceptible de rompre l'équilibre économique déjà précaire de leurs adhérents. Les deux réseaux se sont également interrogés sur les conséquences de l'instauration d'un Organisme Paritaire Collecteur Agréé (OPCA) de branche. La mise en place d'un OPCA commun à l'ensemble des structures irait à l'encontre de la diversité des pratiques des structures qui choisissent leur OPCA en fonction de leur activité et de contingences territoriales. La FNARS avançait également l'argument qu'une convention collective aurait comme conséquence l'officialisation du statut de salarié en insertion, alors que celui-ci n'aurait vocation à n'être que temporaire (les contrats aidés en chantier n'excèdent pas 24 mois) et contribuerait au fractionnement du secteur de l'IAE plutôt qu'à son unité. Alors que le travail autour de l'élaboration d'une convention collective réunissait initialement l'ensemble des réseaux fédérant des ACI, seul le réseau Chantiers Ecoles le mena à terme. Ce dernier proposa des formations à ses adhérents sur la mise en œuvre des dispositions réglementaires contenues dans les conventions collectives tout comme le firent la FNARS et COORACE pour leurs propres adhérents.

- *Maintenir les dispositifs ou réformer le secteur ?*

Les divergences entre les salariés des différents réseaux de l'IAE s'expriment de manière aigüe lorsqu'il est question des éventuelles réformes à apporter au secteur.

Pour certains, l'ensemble du secteur trouverait sa pertinence dans l'agencement des différents types de structures qui le composent. Chaque dispositif constituerait une étape dans un parcours d'insertion vers l'emploi progressif. Les ACI et les AI, censés embaucher les personnes les plus éloignées de l'emploi, constitueraient la première étape de ce parcours. Ancrées dans le secteur marchand lucratif, les EI recruteraient des personnes plus « proches » de l'emploi (et notamment des personnes issues des ACI). Les ETTI incarneraient la dernière étape du parcours d'insertion vers l'emploi. L'organisation du travail au sein des différents types de SIAE et le degré d'accompagnement et d'encadrement des salariés en insertion reflètent cette logique de parcours fondée sur le prétendu degré d'employabilité des chômeurs recrutés. L'encadrement et l'accompagnement de salariés en insertion par les salariés permanents seraient donc plus importants dans les ACI que dans les E.I et les ETTI.

On ne s'adresse pas aux mêmes publics. Les gens que l'on recrute n'iront pas en entreprise d'insertion, pas tout de suite en tout cas. Il y a une logique de progression entre les différents dispositifs qui ne sont que des outils. Et puis on ne travaille pas pareil, on n'encadre pas pareil selon qu'on gère un chantier, une EI ou une ETTI.

Pour nous c'est plutôt la vision du modèle. Il y a vraiment les chantiers d'un côté, les entreprises de l'autre. Alors certains ne sont pas d'accord avec ça. Mais pour nous on a vraiment le non marchand et non concurrentiel et le marchand concurrentiel. On ne mélange pas tout. [...]. Je pense plus au jeu de complémentarité qu'au mélange des genres.

Cette complémentarité, mise en avant dans les textes réglementaires et les documents produits par les réseaux, est contestée par ceux qui voient dans le « parcours d'insertion » un modèle théorique éloigné des pratiques, voire une « mythologie construite pour pouvoir justifier l'existence de sa boutique ». La logique du parcours d'insertion serait une construction allégorique postérieure à l'émergence des différents types de structure. Ceux-ci se sont développés selon des logiques autonomes, différentes de celle du parcours.

Par ailleurs, l'orientation des chômeurs vers les différents types de SIAE ne se réalise pas uniquement en fonction de leur degré d'éloignement vis-à-vis de l'emploi¹¹. Elle dépend de

paramètres divers : les politiques locales en matière d'insertion et d'emploi, les pratiques des divers « prescripteurs », organismes chargés « d'orienter » les chômeurs vers les SIAE¹², l'implantation géographique des structures, etc. Le recrutement du chômeur orienté par un prescripteur dépend également de la politique interne à la SIAE. La précarité économique incite celle-ci à ajuster ses pratiques de recrutement aux impératifs de production afin d'équilibrer les comptes de la structure. A rebours des discours sur la prise en charge des plus « éloignés de l'emploi », ces pratiques de sélections, parfois dénoncées, souvent reconnues officieusement, ont comme conséquence l'évincement des personnes auxquelles les structures sont censées s'adresser. Sur ce point, le secteur de l'insertion par l'activité économique, dans sa structuration en différents types de dispositifs formant un continuum, n'est pas sans rappeler celui de l'hébergement et du logement adapté en direction des sans-abri. A travers des « mécanismes de sélection et d'orientation » le secteur de l'IAE assure le tri et la gestion « d'important flux de population au travers d'un système différencié et hiérarchisé d'établissements » [Soulié C. (1998)].

Pour certains salariés des réseaux, le fractionnement en différents dispositifs entrave les possibilités de compréhension et de lisibilité du secteur par les pouvoirs publics et les citoyens. La superposition de différents dispositifs loin d'être complémentaires s'ajoute à la complexité de chacun d'entre eux. .

Le cloisonnement des dispositifs [...] nuit à la compréhension et à la lisibilité de ce que l'on fait. Cela nuit à notre capacité d'influence des politiques publiques [...]. Toutes ces fédérations qui se sont basées sur une logique outil ne peuvent pas, par nature, parce que cela remet en cause le fondement même de leur existence, défendre ce projet. C'est logique, il n'y a aucune critique hein. Mais une vision de renouvellement des dispositifs, d'invention de nouveaux schémas est en contradiction avec ces fédérations basées sur une logique outil. Ils se sont construits comme ça. Nous, on a entamé il y a longtemps déjà cette vision de l'IAE, du passage de l'IAE par outils à une vraie vision de développement de territoire solidaire.

Pour le réseau FNARS, cette complexité nécessiterait une véritable recomposition du secteur autour d'un dispositif unique. Dans ses propositions aux candidats à la présidentielle de 2012, la FNARS préconise la création de « firmes sociales », qui reposeraient sur « un statut et un mode de financement uniques » en intégrant en leur sein les SIAE existantes.

III/ L'action du « collectif des réseaux de l'IAE » :

La création d'un collectif regroupant les réseaux de l'IAE (à l'exception du CNLRQ) résulte d'une dynamique de rapprochement amorcée en 2010. Elle répondait à l'objectif d'accroître les capacités de lobbying et d'interpellation des pouvoirs publics. L'enjeu pour les participants était de passer sous silence leurs divergences, d'élaborer des revendications partagées et de donner l'impression d'un secteur homogène. L'étude des documents de communication élaborés par le collectif montre que les arguments avancés reposent sur la mobilisation de référentiels distincts, voir contradictoires, en fonction des situations d'énonciation et des interlocuteurs. Le concept de référentiel est emprunté à la sociologie des politiques publiques : « le référentiel d'une politique publique est la représentation que l'on se fait du secteur » [Jobert B. et Muller P. (1987), p63]. Dans notre étude, le référentiel correspond à un « système de représentations produit par et faisant sens pour les acteurs du secteur dans une situation donnée » [Colomb F. (2012), p15].

L'IAE, une voie alternative à l'économie dominante

Selon le premier référentiel, les réseaux de l'IAE assimilent les SIAE à des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et les présentent comme les protagonistes d'une économie alternative. Dans cette configuration, le territoire devient le moyen de mise en œuvre de l'action mais également son objectif, son destinataire. Les réseaux de l'IAE pensent l'action de leurs adhérents d'un point de vue global, passant d'une intervention de dimension individuelle (remettre à l'emploi des individus) à une intervention territoriale (renforcer les solidarités sur un territoire et participer à son développement social et économique)¹³.

L'objectif est bien de se départir d'une représentation qui assimile les SIAE à des outils réparateurs [Castel R. (1995)] des dégâts provoqués par l'économie libérale (creusement des inégalités, chômage de longue durée, exclusion, etc.) pour les présenter comme les instigateurs d'une nouvelle économie de proximité, respectueuse des enjeux environnementaux et socialement « innovante ».

Ces dimensions écologiques et d'innovation des activités menées par les SIAE sont mises en avant : les réseaux ne manquent pas de rappeler que certains de leurs adhérents ont été les pionniers dans l'émergence d'activités écologiques, comme le recyclage et la gestion écologique des déchets et l'entretien de l'environnement naturel. Les revendications se

détachent de celles portées par les acteurs de l'intervention sociale ou des politiques de l'emploi et rejoignent celles de l'ESS, dont ils se réclament. Impliqués dans les regroupements d'acteurs et les événements liés à l'ESS, certains salariés des réseaux ancrent naturellement leur action dans une économie à « visage humain », distincte de l'économie libérale dominante :

Pour moi c'est clair on fait partie de l'ESS. Si tu regardes, les structures, en plus de créer de l'emploi, elles participent au développement économique du territoire. Mais par forcément comme une PME. C'est une économie pour moi qui est plus responsable qui repose sur une gouvernance démocratique, l'absence de lucrativité, la prise en compte des exclus, et parfois une plus-value écologique, ça dépend de l'activité.

Le positionnement vers l'ESS est d'autant plus affirmé par les réseaux que leurs adhérents sont éloignés des principes et des modalités de fonctionnement du secteur marchand. Moins sujet au consensus, le positionnement comme acteurs de l'ESS ne transparait pas véritablement dans les documents réalisés dans le cadre du collectif de l'IAE.

L'IAE, un rempart face au chômage

Le second référentiel consiste à présenter le secteur de l'IAE comme une solution au problème du chômage. Les réseaux de l'IAE mettent alors en avant le « poids » du secteur en termes de création d'emploi, dans un contexte où la réduction des chiffres du chômage est une préoccupation centrale des pouvoirs publics.

Les SIAE permettraient chaque année à 250 000 chômeurs d'accéder à l'emploi. Cependant, les réseaux ne s'étendent pas sur le type et la qualité des emplois proposés aux chômeurs, l'argument quantitatif des 250 000 emplois créés se suffisant à lui même. Cependant la majorité de ces « emplois » correspond en fait aux « missions » proposées aux salariés « en insertion » par les AI et les ETTI qui n'excèdent par quelques heures. De la même manière, les emplois proposés par les ACI et les EI sont en fait des contrats à durée déterminée et à temps partiel, qui font des salariés « en insertion » des travailleurs pauvres dont les revenus dépassent rarement le seuil de pauvreté.

L'IAE serait un « modèle efficace » permettant de « faire front face à l'intensité du chômage », en apportant des « réponses à forte plus value qu'il convient de démultiplier »¹⁴. Pourtant, la qualité des réponses apportées se révèle discutable car elle ne permet pas aux chômeurs de sortir de la précarité économique.

Le discours des autres réseaux, qui est faux, c'est de dire nous on fait 250 000, 300 000 emplois par an, ce qui est faux, faut bien mesurer ça. Le gros du contingent dans l'IAE c'est des ETTI et des AI et la durée moyenne d'une personne qui transite dans une AI c'est 190 heures par an. C'est l'équivalent d'un mois par an, c'est rien, moi j'appelle ça de la précarisation du salariat en réalité, je n'appelle pas ça de l'insertion. Ce n'est pas vrai ce n'est pas de l'insertion.

Les réseaux de l'IAE proposent de « changer d'échelle » en passant de 250 000 à 500 000 emplois. Afin de ne pas assimiler cette revendication à une dépense publique supplémentaire en temps de restriction budgétaire, les réseaux présentent l'IAE comme un « bon investissement », source d'économie pour la collectivité. L'argument avancé est celui du moindre coût, pour la collectivité, d'un salarié en insertion par rapport à un chômeur indemnisé. Ainsi, un chômeur indemnisé mis au travail par le biais d'un emploi précaire participerait au redressement des finances publiques. La logique d'activation des dépenses d'indemnisation est mise en avant, au détriment de la logique assurantielle qui repose sur les cotisations des salariés. Le passage ci-dessous, extrait de la plateforme élaborée par les réseaux de l'IAE dans le cadre des élections présidentielles de 2012, est explicite :

Les dernières études réalisées en 2009 évaluent le coût annuel d'un chômeur indemnisé à 34000 euros. Vous connaissez le coût de nos structures, très nettement en deçà de ce chiffre. Choisir de développer et soutenir le secteur de l'insertion par l'activité économique c'est choisir la performance budgétaire au service de l'emploi.

Par ailleurs, la promotion par les réseaux de l'IAE des notions de « performance » et de « rentabilité », comme critère d'usage et de gestion des fonds publics participe en réalité à une tentative d'immersion de raisonnements et de logiques néolibérales dans la gestion des deniers publics. Sur ce point, l'argumentaire des réseaux de l'IAE rejoint celui des

représentants de l'économie dominante et contribue à la propagation de cette « nouvelle raison du monde » qui fait du néolibéralisme la nouvelle forme de gouvernement des hommes. Le néolibéralisme ne saurait en effet se réduire à une doctrine économique, il constitue d'abord une forme de rationalité qui réoriente « durablement politiques et comportements dans une nouvelle direction » [Dardot P. et Laval C. (2009)]. Les réseaux de l'IAE rejoignent les théories économiques orthodoxes lorsqu'ils plaident pour le passage d'un Etat Providence dispendieux à un Etat rationnel et compétitif dans la gestion de ses dépenses. Ils encouragent l'importation des logiques économiques et managériales du « nouvel esprit du capitalisme » [Boltanski L. et Chiapello E. (1999)] dans la gestion des services d'intérêt général, et participent également à leur privatisation et à leur marchandisation [Chauvière M. (2007) ; Bonelli L. et Pelletier W. (2010)].

En outre, l'IAE contribue à réaliser des économies sous forme de diminution de dépenses publiques (indemnisation du chômage et minimas sociaux), de résolution de problèmes de santé ou de logement, et d'effets induits sur l'éducation, la parentalité et l'accès à la citoyenneté. Le financement de l'IAE ne doit n'est donc pas un coût mais comme un investissement rentable dans un outil performant et essentiel pour l'inclusion social.¹⁵

L'IAE au service des entreprises du secteur privé

En tant qu'instruments de lutte contre le chômage, les SIAE constituent des « sas », des intermédiaires sur le marché du travail, dont l'objectif premier est de permettre à des individus « éloignés de l'emploi » d'intégrer le secteur classique de l'entreprise. Les réseaux de l'IAE présentent alors l'action de leurs adhérents comme « un outil », une « solution », un « rempart » face à l'augmentation du chômage, et s'inscrivent dans les politiques de gestion sociale du chômage.

La valorisation de la fonction de pourvoyeur de main d'œuvre, sur des « métiers en tension » et/ou pour des grandes entreprises du secteur privé lucratif (dans des domaines variés comme la sous-traitance industrielle ou la grande distribution) dont les logiques et les modalités de gestion sont éloignées des principes et des pratiques des acteurs de l'économie sociale et solidaire, entre en contradiction avec le premier référentiel.

Dès lors, l'affirmation de l'appartenance du secteur de l'IAE à celui de l'ESS laisse place à la valorisation des partenariats tissés avec les acteurs du secteur économique lucratif : « Les

SIAE sont des passerelles vers le marché du travail. L'insertion est par définition liée au secteur économique « classique »¹⁶. Encouragés par la stagnation des financements publics, de nombreux réseaux de l'IAE, généralistes ou spécialisés, se sont rapprochés puis ont formalisé des partenariats avec des grands groupes capitalistes¹⁷.

Ces partenariats avec des grands groupes du secteur privé lucratif ne manquent pas de surprendre par leur contradiction avec les affirmations avancées par les réseaux de l'IAE dans le cadre du précédent référentiel. De la même manière, l'usage de la rhétorique libérale pour l'obtention de moyens financiers plus conséquents incite à s'interroger sur les objectifs que les salariés des réseaux de l'IAE assignent au secteur.

On voit se dessiner ici une ligne de clivage qui structure les discours et les pratiques des acteurs du secteur : l'insertion par l'activité économique doit-elle se contenter d'approvisionner en main d'œuvre les entreprises du secteur privé lucratif, dans un contexte de chômage massif ? Ou doit-elle au contraire se centrer sur un objectif de transformation économique, écologique et sociale en prenant ses distances avec les pratiques et les logiques du secteur privé lucratif ?

Bibliographie :

Alternatives Economiques, L'insertion part 'l'activité économique, Poche n° 044 - mai 2010.

Boltanski L. Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

[Bonelli L.](#) [Pelletier W.](#) (éd) (2010), *L'Etat démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, La Découverte.

Castel R. (1995), « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et Politiques*, Numéro 34, p. 13-21.

Chauvière M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, coll « Alternatives Sociales », 2007.

[Colomb F.](#) (2012), *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, PUR.

Dardot P. Laval C. (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte.

Eme B. (2004), « Historique des régies de quartier », *Ecologie et politique*, n°28.

Jobert, B. Muller P. (1987), *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Soulié C. (1997), « Le classement des sans abri », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Volume 118, Numéro 1.

1 Majoritairement associatives, les structures de l'IAE peuvent également choisir, en fonction de leur activité et de leur « projet d'insertion », un statut de société commerciale.

2 Article L5132-1 du code du travail définissant l'objet l'IAE.

3 Au sein des structures de tailles modestes, employant peu de salariés « en insertion », il n'est pas rare qu'une seule personne assure les fonctions d'encadrement et d'accompagnement « des salariés éloignés de l'emploi ».

4 Ces structures sont similaires aux entreprises intermédiaires créées en 1985 et supprimées en 1987. A l'exception du fait que ces dernières étaient exclusivement destinées aux jeunes de 16 à 25 ans.

5 Les ACI peuvent également être gérées par des centres communaux d'action sociale, des établissements publics de coopération intercommunale.

6 Parution de textes juridiques relatifs aux politiques d'insertion vers l'emploi, état des négociations avec les pouvoirs publics et les élus, délibérations du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique, etc.

7 L'ensemble des réseaux de l'IAE dispose de sites internet et de périodiques qui permettent à leurs adhérents d'accéder à leurs écrits.

8 La FNARS compte aujourd'hui 870 associations et organismes publics qui gèrent 2800 établissements ou services, dont **350** SIAE (soit environ **800** chantiers d'insertion). Informations disponibles sur le site de la FNARS.

9 La reconnaissance juridique du statut d'atelier et chantier d'insertion fait suite au plan de cohésion sociale de 2005.

10 Extrait d'une intervention de Jean René Marsac, alors vice-président du COORACE, lors de la première université des réseaux de l'IAE en 1994. Document en possession de l'auteur.

11 Ces critères de mesure de l'éloignement des salariés en insertion vis à vis de l'emploi prêtent au débat.

12 Pour être orientés vers les SIAE, les chômeurs doivent recevoir préalablement un agrément du service public de l'emploi.

13 Voir à ce propos, et à titre d'exemple, les travaux réalisés par le COORACE (<http://www.coorace.org/index.html>)

14 Le passage cité et les suivants sont extraits des documents de communication élaborés par les réseaux de l'IAE (disponibles sur le site <http://lessolutionsdeliae.org/>)

15 Extrait issu d'un document produit par l'ensemble des réseaux de l'IAE en 2011. Document en possession de l'auteur.

16 Extrait tiré du document qui présente les propositions du collectif des réseaux de l'IAE pour les présidentielles 2012 (disponible sur le site <http://lessolutionsdeliae.org/>).

17 A titre d'exemple, le réseau « Tissons la solidarité » qui regroupe des chantiers d'insertion s'est associé au groupe Chanel, le « réseau Cocagne » au groupe Vinci, et à un autre niveau, le CNEI au Mouvement des Entreprises De France (MEDEF).