

# ENTRE INSERTION PRECAIRE ET DESINSERTION DURABLE

Roger Bertaux<sup>1</sup>

Des mutations économiques et sociales de grande ampleur ont contribué à transformer profondément les structures des vieilles sociétés industrielles d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, et ont affecté durablement, le plus souvent de façon extrêmement négative, les autres pays. La thématique de la mondialisation – mondialisation néo-libérale, pour ma part – s'est imposée souvent comme la principale clé de compréhension de ces phénomènes, bien qu'à mon sens elle ne constitue qu'une variable parmi d'autres.

En France, seul pays dont nous parlerons ici, les couches populaires ont été touchées par les phénomènes de désindustrialisation et de chômage de masse, liés à ces mutations et à la mondialisation, et sur le plan symbolique, par la perte de repères forts que permettait l'existence de luttes sociales et de mouvements sociaux importants comme a pu l'être le mouvement ouvrier pendant la plus grande partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Les gouvernements successifs, de droite et de gauche, ont tenté d'apporter des soulagements aux effets les plus cruciaux de ces transformations à travers des dispositifs sociaux nouveaux, tels que le revenu minimum d'insertion, les politiques de développement social urbain, l'instauration d'emplois aidés etc. Dans ce cadre, l'insertion est devenue un mot d'ordre pour l'ensemble des institutions sociales, les plus traditionnelles comme les plus nouvelles, et les travailleurs sociaux, rebaptisés récemment de façon plus large "intervenants sociaux", ont été invités à s'inscrire dans la mise en œuvre de ces politiques d'insertion.

Nous chercherons à dire, sans avoir le temps d'argumenter dans le détail, comment les travailleurs sociaux et leurs institutions d'appartenance sont pris dans des tensions complexes entre leurs idéaux de justice, de citoyenneté, d'autonomie, de respect des personnes etc. et les contraintes du réel, en particulier les contraintes liées à l'accès à l'emploi, et comment les résultats obtenus tendent, dans la plupart des cas, à faire osciller la situation des personnes en difficultés "entre insertion précaire et désinsertion durable", c'est-à-dire loin des objectifs attendus d'insertion durable.

Nous nous appuyerons principalement sur une étude récente concernant la manière dont les TS d'un département de l'Est de la France<sup>2</sup> conçoivent et gèrent l'insertion dans le dispositif RMI.

## 1. Le caractère multidimensionnel des difficultés des personnes

Les difficultés rencontrées par les personnes sont le plus souvent multidimensionnelles et concernent des aspects diversifiés de la vie : niveau de revenu, accès à l'emploi, niveau de scolarité et de formation professionnelle, intégration familiale, etc. Il est certain que la variable de l'accès à l'emploi est primordiale, en ce sens que lorsque l'emploi régulier, non

---

<sup>1</sup> Conférence au 31<sup>ème</sup> congrès mondial de l'Association Internationale des Ecoles de Travail Social, à Montpellier en juillet 2002.

<sup>2</sup> Sylvain Bernardi, Roger Bertaux, Marie-Hélène Wojcik.- *L'insertion, transactions et plasticité. Entre insertion précaire et désinsertion durable*, rapport final de recherche pour la DGAS, IRTS de Lorraine, avril 2002.

précaire, est là, le revenu l'est également même s'il est peu élevé, et partant l'accès à d'autres types de biens devient possible ; de même la reconnaissance sociale, attachée à la tenue de l'emploi, peut fonctionner dans toutes ses conséquences positives de sentiment d'utilité sociale, d'identité personnelle, d'identification à des groupes d'appartenance etc.

Pour autant, cette variable voit son degré d'importance régulé par le type de symbolique sociale dominante de la société à laquelle appartient l'individu. Aujourd'hui, beaucoup d'auteurs ont noté l'importance, comme les ravages, liés à la valorisation de l'excellence individuelle dans des sociétés de plus en plus dominées par les conceptions du libéralisme économique. Un mot du sociologue Vincent de Gaulejac<sup>3</sup> résume bien cette nouvelle injonction faite à chaque individu : "*Le moi est devenu un capital qu'il faut faire fructifier*", ce qui laisse entendre que chaque individu est, plus que par le passé, socialement jugé à l'aune de ses performances individuelles. L'intériorisation de la responsabilité individuelle des difficultés et des échecs rencontrés devient dès lors un des obstacles les plus difficiles à surmonter dans le rétablissement d'identités positives des personnes, fondement nécessaire à un retour vers des zones d'intégration sociale et professionnelle.

## **2. Les injonctions politiques à l'insertion**

Pour ma part, je ne considère pas le concept d'insertion comme un concept scientifique. L'insertion est d'abord un objectif politique et dès lors un objectif dont les contours varient avec les gouvernements au plan national, ou avec les majorités politiques des conseils généraux au plan départemental.

Beaucoup d'observateurs ont déjà mis en lumière les évolutions de sens de ce terme dans la société française : insertion professionnelle des jeunes sous le gouvernement de Raymond Barre (fin des années 70), insertion sociale et professionnelle des jeunes dans le rapport Schwartz (début des années 80), élargissement enfin à d'autres catégories (adultes, chômeurs de longue durée, femmes en recherche d'emploi etc.) jusqu'à ce que soit désignée une cible très large, celle de tous les exclus, dans une visée d'intégration.

La grande difficulté liée à l'usage de cette notion est son flou, qui apparaît avec une grande évidence dès lors qu'on examine avec un peu de précision le sens que lui donnent les acteurs sociaux. S'agit-il d'insertion sociale, ou professionnelle, ou sociale et professionnelle ? S'agit-il de viser une insertion des personnes dans le monde dit "normal", avec ses normes et ses codes, ou s'agit-il de viser une insertion dans des mondes sociaux plus ou moins marginaux par rapport aux normes dominantes de la société globale ? Surtout peut-être, ce terme est le plus souvent employé sans que soit précisée la place à laquelle on veut insérer les personnes ; ce silence est pour ma part très significatif de la mauvaise conscience engendrée par le décalage entre des objectifs d'autant plus généreux qu'ils sont flous et la réalité d'un nombre de plus en plus important de personnes et de familles qui campent dans des zones de fragilité, de vulnérabilité, voire de désaffiliation (Robert Castel<sup>4</sup>) : peut-on continuer, sans duperie, à énoncer cet objectif d'insertion lorsqu'on constate que les résultats de 20 ans de politiques en ce domaine aboutissent à l'insertion des personnes *dans la précarité* ?

L'injonction à l'insertion se décline par ailleurs de façon plus précise : beaucoup d'élus politiques, relayés fréquemment par les hauts responsables administratifs, privilégient l'accès

---

<sup>3</sup> Vincent de Gaulejac et Isabel Taboada Léonetti.- *La lutte des places*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

<sup>4</sup> Robert Castel.- *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

à l'emploi, sous le vocable de l'insertion professionnelle. Cette priorité s'accompagne souvent d'une sorte d'ignorance des autres dimensions des difficultés des personnes, ou en tout cas d'une appréciation du caractère secondaire de ces autres dimensions<sup>5</sup>.

On repère cette orientation prioritaire des objectifs assignés à l'action sociale en particulier dans les critiques qui sont adressées par les élus aux institutions sociales et aux travailleurs sociaux : ces derniers ont souvent été taxés de résistance à l'injonction d'insertion professionnelle. Du reste n'a-t-on pas fait quelquefois dans certains rapports comme si les intervenants sociaux étaient responsables des chiffres du chômage et s'abstenaient d'utiliser les outils mis à leur disposition pour faire reculer ces chiffres ?

Quant au contenu précis assigné à l'insertion professionnelle, il faut bien constater un consensus très large, chez les politiques de droite comme de gauche, concernant la déréglementation de l'ancien rapport salarial qui avait prévalu en France dans les années 50 à 70, et qui faisait du contrat à temps plein et à durée indéterminée le socle sur lequel le salarié structurait son rapport à l'emploi : les solutions mises à disposition par le législateur ont été, depuis 20 ans, en très grande majorité des solutions d'emplois précaires, même s'il faut apporter des nuances à ce propos, notamment pour ce qui concerne les emplois-jeunes.

### **3. L'intériorisation par les TS de la solution des emplois précaires comme moindre mal**

Les institutions sociales et les travailleurs sociaux ont dans leur majorité intégré l'idée que la situation de crise de notre société obligeait à accepter ces solutions nouvelles en matière d'accès à l'emploi, dans un raisonnement du type : "*mieux vaut un emploi précaire que pas d'emploi du tout*". Avec réserve, et en quelque sorte à reculons, ils ont accepté, lorsqu'ils étaient confrontés à la question de l'emploi, de travailler dans cette logique, en ayant recours aux divers types d'emplois nouveaux, précaires, définis par les politiques de l'emploi (TUC, SIVP, CES, emplois-jeunes, généralisation des CDD etc.).

L'étude de terrain menée à ce sujet montre que sur le département concerné quelques TS sont très critiques à l'égard de ces politiques d'emploi, mais ils sont peu nombreux ; et lorsque les moyens institutionnels leur en sont donnés, il leur arrive de refuser de se trouver dans la position de gérer ces situations. Même s'ils ne jettent pas la pierre à leurs collègues qui font fonctionner ces dispositifs, ils considèrent néanmoins que les travailleurs sociaux dans leur ensemble portent une grande responsabilité dans le développement des emplois précaires en raison même du fait qu'ils les ont eux-mêmes alimentés.

### **4. La résistance des TS, fondée sur l'accompagnement des personnes**

En revanche, sur des dimensions de leur travail sur lesquelles ils ont plus de latitude, on voit se développer nombre de points de résistance aux injonctions politiques, administratives et institutionnelles. Par exemple, l'accès à l'emploi est rarement considérée comme le premier impératif à respecter : les difficultés des personnes, sociales et psychologiques, de santé et de logement, justifient à leurs yeux que l'insertion soit d'abord sociale, avant d'être

---

<sup>5</sup> A l'exception notable de Bertrand Schwartz, qui a toujours mis en synergie la dimension sociale et la dimension professionnelle de l'insertion, et en dépit du compromis passé lors du vote de la loi instituant le RMI pour dire que l'insertion pouvait être sociale ou professionnelle.

professionnelle. On peut souligner du reste que sur ce point plusieurs responsables institutionnels, voire quelquefois politiques, peuvent être de cet avis.

De même, le contrat d'insertion est souvent réinterprété dans le sens de l'accompagnement social des personnes plus que dans le sens d'une obligation d'effort d'insertion dont le bénéficiaire du RMI devrait apporter la preuve. Le terme même d'insertion peut, dans plus d'un cas rencontré, être récusé comme correspondant peu à la réalité du travail réalisé avec les personnes, mais seulement au vocabulaire obligé, dont l'emploi s'avère incontournable pour déclencher l'attribution d'une aide ou l'agrément d'un dispositif.

On peut aller plus loin dans ce sens et soutenir l'idée que ce qui fait référence pour les TS dans l'exercice quotidien de leur métier est sans doute autant les micro-accords locaux qu'ils passent explicitement ou implicitement entre eux au sein des petits collectifs de travail que les injonctions de leurs directions institutionnelles ou des pouvoirs politiques locaux ou nationaux. Dès lors, sur le terrain, d'un centre médico-social à l'autre par exemple, et bien que l'institution d'appartenance soit la même, on peut voir des règles de fonctionnement très diverses s'instaurer : parle-t-on ou ne parle-t-on pas systématiquement du contrat d'insertion à la personne qui sollicite le RMI, invite-on ou non la personne à venir élaborer son contrat d'insertion avec le TS instructeur, jusqu'où est mis en œuvre le principe de co-construction du contrat avec la personne, comment gère-t-on le suivi du contrat et sa réalisation ? C'est ainsi que par exemple, les taux de contrats d'insertion réalisés sont très variables selon les départements, de l'ordre de 30% dans le département enquêté.

## **5. Degrés de dépendance, degrés de liberté**

Dans cette perspective, on peut considérer à la fois que les décisions politiques s'imposent aux travailleurs sociaux et qu'ils en sont dépendants, en particulier sur le plan du recours aux formes d'emploi préconstruites par les politiques, mais inversement qu'ils manifestent souvent une relative indépendance de conception et d'action dans la manière d'accompagner les personnes au quotidien.

Sur ce point, la distinction pertinente est sans doute celle qui différencie le niveau macro et le niveau micro : dans le domaine des interventions réglementées au plan macro (macro politique, macro institutionnel), le degré de liberté est faible, les dispositifs s'imposent, en particulier les formes légales de contrat de travail et l'offre départementale de prestations d'insertion ; inversement dans le domaine des interventions de face à face (niveau micro relationnel), domaine par excellence des interventions d'accompagnement, la prescription des pratiques par la hiérarchie institutionnelle ne peut empêcher l'intervenant social qui le veut de faire semblant, de biaiser, d'interpréter. Là le degré de liberté est fort, et sauf intériorisation des prescriptions par le TS, la distance entre le prescrit et le réel peut être importante. Dans l'étude de terrain que nous avons menée, cette liberté se manifestait en particulier dans la rédaction des contrats d'insertion, libellés en fonction de ce que le TS croyait anticiper des critères d'appréciation des commissions locales d'insertion.

Pour autant, tous les cadres institutionnels ne sont pas équivalents, certains sont plus verrouillés que d'autres. Selon le type de cadre institutionnel mis en œuvre – et il faut rappeler que la récente décentralisation de l'action sociale en France induit selon les départements une grande diversité des cadres et des politiques – le degré d'autonomie des TS est fort variable ; mais même dans les situations de dispositifs institutionnels verrouillés par le pouvoir politique

ou institutionnel, on trouve des formes importantes de résistance, de contournement des obstacles, de réinterprétation des consignes, qui témoignent d'un degré de liberté qui est rarement nul.

## 6. Variabilité des postures

La mise en œuvre de cette liberté relative est loin d'aller partout dans le même sens, on peut distinguer plusieurs grandes tendances, ou plus précisément plusieurs logiques d'action, chez les travailleurs sociaux comme chez les responsables institutionnels et politiques, bien qu'il convienne de ne pas rigidifier ces tendances, car la période de mutation actuelle engendre plus des interrogations et des doutes que des certitudes.

- **la logique de proximité**, caractérisée par : l'identification aux pauvres, aux souffrants, aux humbles – le refus de catégoriser et d'étiqueter – l'attribution de la responsabilité des difficultés rencontrées par les personnes à des dysfonctionnements sociaux et économiques – la prévalence accordée aux capacités et ressources individuelles et non pas aux manques et inadaptations – l'objectif de modifier l'environnement de la personne bien plus que la personne elle-même – la mobilisation primordiale des ressources matérielles, administratives, symboliques, de la société – enfin l'approche de l'insertion comme devoir pour la société et comme droit pour l'individu.
- **La logique de distance**, caractérisée par : une attitude de distinction entre soi et les usagers – une catégorisation des usagers fondée sur le mérite individuel – l'attribution de la responsabilité de ses difficultés à l'individu – l'attention portée aux manques, aux défauts – l'objectif de transformation des manières de vivre et de penser des personnes – la mobilisation primordiale des ressources des usagers, de leur effort ou de leur investissement personnel – l'approche de l'insertion comme un devoir pour l'individu.
- **La logique contractuelle** : dans ce troisième type on se trouve dans une sorte de position médiane entre les deux précédentes, une sorte de compromis entre représentations opposées : une double attribution des responsabilités à la personne et à la société – une double mobilisation des ressources disponibles, celles de la société et celles de l'individu – une approche de l'insertion comme droit et comme devoir et pour la société et pour le bénéficiaire. On voit la grande proximité entre ce troisième type et les caractéristiques structurelles de fonctionnement du RMI en France (le revenu d'un côté, le contrat d'insertion de l'autre).

Les dispositifs concrets observés par nous-mêmes et par d'autres chercheurs montrent que ces différentes logiques sont à l'œuvre tant aux échelons supérieurs des centres décisionnels qu'aux échelons du travail d'intervention directe auprès des bénéficiaires.

La logique de proximité semble plutôt caractériser des élus et dirigeants marqués par des références aux luttes sociales de la classe ouvrière et à des visions politiques où les modes d'organisation du système de production, les modes de répartition des richesses et les modes d'accès à l'emploi sont considérés comme devant être régulés par le pouvoir politique et ne pas être abandonnés au seul marché ; la logique de distance semble plutôt caractériser des élus et dirigeants marqués par des références idéologiques libérales ou par des références idéologiques héritées de traditions conservatrices ; enfin la logique contractuelle semble plutôt caractériser des élus et des dirigeants attachés au compromis social-démocrate, dans lequel

l'Etat cherche à concilier capital et travail, individu et société, allocations de ressources et effort individuel... dans un équilibre des termes ou des forces.

Les travailleurs sociaux sont peu nombreux à mettre en œuvre la logique de distance ; en revanche si la majorité d'entre eux semble bien dans une posture de logique contractuelle, une minorité, variable selon les lieux et les institutions, défend et met en œuvre la logique de proximité, en particulier dans la dissociation entre accompagnement social et attribution du Revenu Minimum, mais aussi dans une critique forte des emplois précaires proposés aux personnes en difficulté. Les tenants de cette dernière logique ont probablement une influence plus forte qu'ils ne l'estiment sur leurs collègues dans les raisonnements critiques qu'ils formulent ; mais cette influence s'exerce plus, au vu de nos observations, dans les manières de penser, et du coup dans le registre de la mauvaise conscience, que sur le terrain des pratiques et de l'organisation des dispositifs.

Les jeux locaux de pouvoir institutionnel sont très variables, et selon que les élus et dirigeants institutionnels sont de l'une ou de l'autre sensibilité, les modes de gestion du contrat d'insertion sont très différents. Si dans tous les cas leur positionnement est déterminant, en ce sens qu'il structure les positionnements des autres acteurs, pour autant ces élus et responsables institutionnels ne sont pas tout-puissants ; une posture autoritaire de leur part déclenche généralement des stratégies de contournement, sinon de contestation ouverte, de la part des intervenants sociaux. A l'inverse une posture ouverte aux jeux d'influence de l'ensemble des acteurs concernés permet de réguler les dispositifs dans des modes de régulation interne, qui n'évacuent pas les différences d'analyse et d'intervention, ni les débats, résistances et conflits, mais qui les lissent. D'autres configurations sont certainement possibles, et parmi elles la configuration où les autorités locales – commune et département par exemple – sont divisées, défendent des logiques différentes et où les rapports d'alliance et d'opposition entre forces distinctes déterminent les compromis possibles et impossibles. Dans cette dernière configuration, seule une analyse localisée permet de comprendre comment et pourquoi décisions et orientations de travail sont prises.

Au final, la manière dont les bénéficiaires du RMI sont traités dépend pour une part des logiques qui caractérisent les élus et dirigeants institutionnels de leur commune, de leur canton ou de leur département ; en ce sens, il y a manifestement de fortes disparités locales et celles-ci ne peuvent qu'interroger les responsables politiques attachés à une égalité de traitement des citoyens. Mais en second lieu cette manière dont les bénéficiaires sont traités dépend également pour une grande part de la façon dont les intervenants sociaux de terrain réagissent face aux logiques mises en œuvre par les autorités. La construction d'accords locaux, dans de petits services ou de petits équipements, dans des réseaux inter-institutionnels, est peut-être l'élément régulateur le plus important : plus important évidemment que les simples résistances individuelles, souvent peu efficaces ; plus important probablement que les vastes conflits syndicaux, rares aujourd'hui en France dans le travail social. Ces accords locaux – pour une part peu visibles – apparaissent aujourd'hui comme un des lieux d'exercice d'une autonomie professionnelle, certes relative, à laquelle les intervenants sociaux sont justement attachés.

Si ce qui se joue au plan micro dans le face à face entre le TS et la personne, dans les ententes entre collègues, dans le contournement des prescriptions, paraît important à repérer, pour autant le plus important est ailleurs : dans les enjeux macro économiques et macro sociaux, dans la manière dont s'orientent les politiques sociales et surtout les politiques d'emploi. C'est pourquoi, l'on peut soutenir que les objectifs assignés à l'insertion donnent des résultats bien

modestes et que les dispositifs mis en œuvre ne sont généralement pas à la hauteur des problèmes. Pour autant, on ne peut négliger le fait que les pratiques d'accompagnement social des personnes évitent bien des souffrances et bien des catastrophes individuelles, sans que cela suffise à sortir la grande majorité des personnes de situations vulnérables et fragiles.