

## Notes de recherche sur les professionnels de l'insertion et le risque micropolitique

Ces notes de recherche résultent d'une étude<sup>1</sup> réalisée auprès de professionnels de l'insertion et de la réinsertion professionnelle dans le but de vérifier l'hypothèse selon laquelle ceux-ci exerceraient des fonctions transverses à plusieurs domaines de pratiques : celui de l'entreprise (où prévaut une rationalité instrumentale orientée vers un gain économique) ; celui de la politique (s'y nouent et s'y dénouent des relations sociales orientées vers la légitimité de l'action) ; celui du travail (les interactions sociales significatives du point de vue du statut de la personne), même s'ils appartiennent à des institutions diverses (entreprise ou association d'insertion, service public de l'emploi et ses partenaires, organismes des collectivités territoriales) et si leurs « spécialités » professionnelles sont différentes (souvent définies dans les termes de la démographie de l'insertion : jeunes, handicapés, étrangers, bénéficiaires du RMI, etc.). Une première analyse des fonctions exercées par des « chargés d'insertion » (ou « conseillers en insertion », pour reprendre les appellations les plus courantes) et par des cadres dirigeants permet assez classiquement d'observer ces « fonctions transverses » dans la conduite des activités qui, centrées sur les parcours des individus, mobilisent un ensemble dense et complexe de dispositifs ou de mesures d'aide. Or, les relations parfois conflictuelles avec les acteurs politiques rapportées dans plusieurs témoignages nous sont apparues comme une caractéristique saillante de ces fonctions transverses. Suffit-il

---

*Frédéric Séchaud est ingénieur d'études au CNAM, Groupe de recherche interdisciplinaire sur les organisations et le travail (Sechaud@cnam.fr).*

1. La source principale des données provient d'une série de douze entretiens conduits en 2003 auprès de cadres de structures d'insertion et de chargés d'insertion à qui il était demandé de décrire le fonctionnement de leur structure, leur environnement et leurs activités.

de resituer l'activité dans un contexte politique et local particulier pour comprendre des logiques d'action ? Une analyse politique des systèmes locaux d'insertion ou de réinsertion n'est-elle pas un préalable nécessaire à une étude des fonctions exercées par les professionnels ? Le but de ces notes, sans aucune prétention généralisante, est d'apporter des éléments de réflexion à ces interrogations initiales, en présentant quelques données relatives aux caractéristiques de l'action située dans l'intermédiation du travail et des domaines politiques et économiques.

## **Le risque micropolitique dans l'exercice des fonctions d'insertion**

Dans l'abondante littérature (scientifique, « grise » ou professionnelle) traitant des compétences et des métiers de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle, le système politique local est généralement perçu comme une dimension particulière du contexte de l'action. Nous partirons cependant du postulat selon lequel, à l'instar des dimensions locales de l'insertion professionnelle des jeunes présentées par Demazière (1996), la construction de l'espace social des travailleurs de l'insertion résulte des interactions de ceux-ci avec une multiplicité d'institutions (services des collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat, entreprises, etc.) qui délimitent leur propres espaces d'intervention. Bien loin de considérer globalement les jeux d'acteurs dans un système politique local comme des freins aux dynamiques de l'insertion, il apparaît néanmoins que d'un point de vue empirique, ces interactions se construisent dans le cadre de relations qui « posent problème » aux professionnels. La directrice du réseau « alliance Ville Emploi »<sup>2</sup> observe ainsi au sujet du système local dans la création d'emploi que « les jeux d'acteurs sont les facteurs déterminants puisque certaines opérations intercommunales se déroulent parfaitement alors que d'autres rencontrent des difficultés » (Establie et Gauter, 1999). Nous proposons de qualifier de « risque micropolitique » les configurations locales au sein desquelles l'exercice des fonctions transverses subissent en premier lieu les contraintes issues de ces jeux d'acteurs. Les trois exemples que nous présentons ici brièvement nous permettent d'étayer rapidement ce propos.

### **Le dysfonctionnement d'une « commission locale d'insertion » (CLI)**

Le représentant du conseiller général qui siège à la présidence de la CLI est également directeur des services de l'insertion. Selon l'un des conseillers emploi-

2. Depuis dix ans, l'alliance Ville Emploi forme un réseau d'information et de représentation de maires et d'élus mobilisés sur le thème de l'emploi au niveau local.

formation, les injonctions formulées à l'endroit de cette instance locale pour accroître les sorties de parcours par l'accès à l'emploi et pour traiter indépendamment chaque dimension de l'insertion (santé, logement, famille, emploi) se font au détriment de la prise en compte de la situation globale de la personne. Ce cumul de responsabilités administratives par le président est par ailleurs problématique pour les travailleurs sociaux de l'insertion (d'autant plus que certains se trouvent subordonnés hiérarchiquement au président de la CLI), pour qui la remise au travail des individus comme solution prioritaire à l'insertion semble se faire au détriment d'un équilibre patiemment reconstruit, aboutissant par exemple à assumer l'exercice d'une responsabilité familiale en matière de prévention et d'éducation.

### **La régie de quartier et le bailleur : deux modèles économiques en opposition**

Les nouveaux président et directeur de l'office départemental des HLM annoncent qu'ils ne veulent pas « faire de social » et soumettent l'ensemble de leurs marchés d'entretien et de travaux à une procédure d'appel d'offre. La régie de quartier, dont l'action en faveur de l'insertion par l'emploi lui permettait de revendiquer une appartenance à l'économie solidaire, se trouve désormais en situation de concurrence avec des entreprises du second œuvre du BTP ou de services dotés d'une gestion strictement marchande leur conférant un avantage. Pour le directeur de la régie, la remise en cause de la démarche d'insertion qu'il anime implique de rechercher des modalités de management adaptées qui lui permettront de poursuivre ses missions.

189

### **Le PLIE<sup>3</sup> comme instrument politique**

La situation décrite par une professionnelle, cadre dirigeante d'une structure d'insertion, paraît relever d'un cas de figure d'instrumentation politique d'un dispositif d'insertion : la création du PLIE est un enjeu pour des acteurs politiques, et la « mise en cohérence des interventions publiques au plan local », pour reprendre les termes de la circulaire DGEFP du 21 novembre 1999, qui définit la finalité du dispositif, semble résulter, sur le terrain, d'une intention de « mise aux normes » des dispositifs locaux existants. En donnant la priorité à l'orientation vers des métiers tels que ceux du gardiennage ou de la sécurité, le PLIE conduit ses structures « partenaires » à éloigner leurs pratiques de celles de l'accompagnement social ou d'une « logique d'intermédiation » comportant des objectifs de resocialisation, pour les rapprocher d'une « logique de sas » vers

3. Depuis 1998, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi remplacent les plans locaux d'insertion par l'économique créés en 1993.

l'emploi (*cf.* CEE, 1999*b*) ou, autrement dit, d'adéquation à la demande. L'acceptation de l'orientation vers des métiers déterminés pouvant donc conditionner l'inscription au PLIE des bénéficiaires, « quelle place pouvons-nous alors donner à l'écoute de la personne dans l'élaboration de son parcours ? », s'inquiète cette professionnelle.

Précisons, concernant cet exemple, que l'évaluation réalisée par le Centre d'études de l'emploi (CEE) en 1999 montrait que le PLIE, comme dispositif de coordination des acteurs de l'insertion, apparaissait fréquemment comme le prolongement (sous une forme plus aboutie) de l'implication d'élus locaux (ou plus largement de collectivités territoriales) dans l'action en faveur de l'emploi et de l'insertion, et que différentes logiques politiques peuvent présider à la création d'un PLIE. Un effet d'aubaine (attirer les fonds européens) peut également l'emporter sur un projet politique qui prolongerait des actions plus ou moins structurées sur le plan territorial (Quatenaire, cité par CEE, 1999*a*).

Ces exemples de situations dans lesquelles le risque micropolitique se manifeste dans des contraintes de travail peuvent être interprétés dans les termes classiques de l'analyse politique, tels que Leca (1988) les a résumés : les fonctions des professionnels s'exercent dans le cadre de relations entre la « constellation sociale des intérêts » (qui bénéficie et qui perd dans la structure sociale ?) et « l'ordre moral de l'autorité » (qui a le droit et le devoir de maîtriser le processus politique ? Quel est le contenu des règles et le résultat des décisions ?). B. Seillier, rapporteur au Sénat du projet de loi de décentralisation en matière de RMI et créant le RMA, ne nous semble pas exprimer une vision contradictoire avec ce cadre d'analyse : « Reste la question délicate de l'ajustement des dispositifs de l'État – qui a la responsabilité des contrats aidés – avec ceux des conseils généraux. Il faut trouver un équilibre, sans excès de susceptibilité ni excès de soupçon, un équilibre entre la brûlure et le gel » (séance du 27 mai 2003).

## **Les fonctions transverses ou la banalisation du politique dans l'insertion**

Encastrées dans cet « empilement de territoires institutionnels », les fonctions d'insertion peuvent sembler saturées par les relations politiques (au sens de Leca). Cette hypothèse nous conduit à penser les fonctions transverses comme une catégorie de pratiques professionnelles concourant à la banalisation de ces relations, cette dernière s'exprimant dans le « faire ensemble » ou le « faire avec » qui est le propre de la rhétorique des professionnels de l'insertion (Guérin-Plantin, 1999). Rappelons que ces fonctions prennent d'abord un caractère transversal dans la mesure où il s'agit de mettre en relations des struc-

tures très diversifiées : pour les personnes auxquelles ces fonctions sont dévolues, il s'agit, de manière extrêmement schématique, de résoudre des problèmes de mise en adéquation de ressources, dont certaines concourent à l'accès à l'emploi, offertes par une multiplicité d'institutions en interrelations, avec les caractéristiques d'une situation individuelle : « La complexité tient à l'évolution de l'environnement, à une multiplicité de dispositifs [...] : par rapport à la personne [il n'est pas toujours évident de savoir qui fait quoi], par rapport à l'agence locale pour l'emploi, qui se doit de nous orienter des personnes dans le cadre de leur plan d'action personnalisé [PAP], ce qui fait l'objet de notre convention de cotraitance [...] Comment un conseiller peut-il orienter vers *Cap Emploi* alors que l'ANPE est au cœur de tout un ensemble de dispositifs ? Il y a aussi les personnes bénéficiaires du RMI qui peuvent avoir un référent de la ville, à l'ANPE, avec aussi un référent RMI et pour peu qu'elles soient travailleurs handicapés, il y aura un référent *Cap Emploi*. S'il y a un appui social individualisé [ASI], on part sur une prestation où il pourrait y avoir encore un autre [référent]. Le relais avec les partenaires est très consommateur de temps, voire très difficile à réaliser [...] Le référent unique est, selon un psychologue intervenu en formation, un fantasme » (chargée d'insertion, *Cap Emploi*).

Cette formulation très générale (peut-être trop ?) rejoint l'hypothèse selon laquelle l'insertion est une forme spécialisée d'intermédiation entre le marché du travail et certaines populations précises. Ces fonctions transverses sont élaborées sur des représentations de l'action à la fois normatives (le cadre réglementaire) et empiriques (l'adéquation est individuelle, malgré la segmentation des publics et la spécificité des mesures qui conduisent progressivement à une prise en compte fragmentée des situations individuelles par les travailleurs de l'insertion). Elles conduisent à établir des rapports entre des acteurs économiques, politiques et administratifs, dont la nature des relations réciproques (coopération, conflit ou absence de relation finalisée en termes d'insertion) détermine les modalités d'action des professionnels, tout comme les relations de ces derniers avec chacun de ces acteurs : « L'activité de direction est principalement de nature économique et ensuite politique : il s'agit de positionner la structure dans le maillage local extrêmement dense des acteurs de l'insertion. Ce maillage complète celui de l'action culturelle et sociale, l'ensemble aboutissant à éviter l'explosion sociale des quartiers. Les acteurs dotés de compétences politiques entretiennent leur réseau d'interconnaissance au moyen de participations communes dans des regroupements finalisés (CDRMI, CDAIE...) et de représentations mutuelles dans les conseils d'administrations » (directeur d'une régie de quartier).

Nous faisons donc l'hypothèse que les pratiques professionnelles de l'insertion consistent non pas exclusivement à appliquer des mesures et des dispositifs mais aussi à mettre en œuvre une régulation locale, dont la finalité par-

tagée serait de modérer les conséquences du risque micropolitique issu de la régulation institutionnelle et bureaucratique des dispositifs. Cette régulation autonome s'exercerait par exemple en opposant à l'application, perçue comme uniforme, d'une logique gestionnaire de sas vers l'emploi, des « bricolages » de mesures en les orientant davantage vers la cohésion familiale. En l'absence de risque, cette régulation locale peut contribuer à une coordination des acteurs plus efficace et à un usage optimal des ressources. Dans les réseaux au sein desquels l'interconnaissance est un fondement de cette régulation locale, les professionnels expérimentés sont ceux qui ont vécu des confrontations au risque et qui sont en mesure d'inventer de nouvelles règles pour l'action, ou de définir des règles prégnantes. Cette analyse confère à l'événement une signification sociale identique à celle que lui attribue Zarifian (2000) : « C'est la confrontation de l'événement effectif face aux facultés inventives qui instruit, qui permet d'apprendre », tout en replaçant celui-ci en dehors des limites organisationnelles de l'entreprise, au sein de ce que Guérin-Plantin (1999) désigne comme des « communautés professionnelles locales » agissant dans des systèmes locaux d'insertion différenciés.

## Bibliographie

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI. 1999a. *Évaluation du programme de l'objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-1999) : évaluation de la mesure 13 - PLIE*, C. Perez, CEE 99/32.

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI. 1999b. *Évaluation du programme de l'objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-1999) : évaluation de la mesure 14 - Insertion professionnelle des personnes menacées d'exclusion*, S. Adjerad, CEE 99/26.

DEMAZIÈRE, D. 1996. « À la recherche du "localisé" et de ses dimensions : le cas de l'insertion professionnelle des jeunes ». *Politiques d'emploi et territoires*, Paris, La Documentation française, pp. 29-42.

ESTABLIE, M.P. ; GAUTER, J., 1999. « L'alliance Villes Emploi, principal réseau

de communes pour la création d'emplois ». *Pour*. N° 160, pp. 137-139.

GUÉRIN-PLANTIN, C., 1999. *Genèses de l'insertion. L'action publique indéfinie*. Paris, Dunod.

LECA, J. 1988. « L'économie contre la culture dans l'explication des dynamiques politiques ». *Bulletin du CEDEJ*. N° 23, pp. 15-48.

ZARIFIAN, P. 2000. *Organisation apprenante et formes de l'expérience*. Colloque « Constructivismes : usages et perspectives en éducation », Genève, 8 septembre.