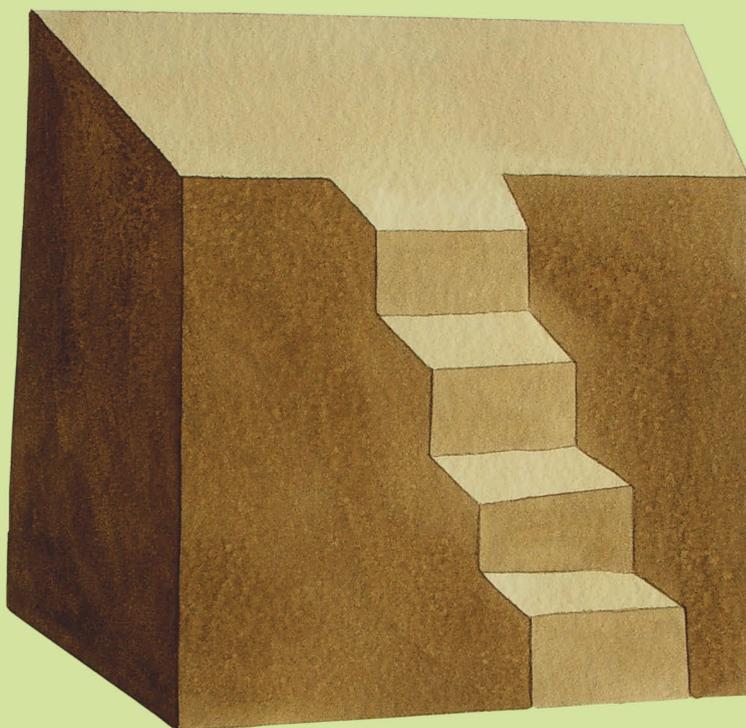


Martine Zwick Monney

Les échecs de l'insertion

**Rouages et engrenages
d'un mouvement permanent**



Martine Zwick Monney

Les échecs de l'insertion

**Rouages et engrenages
d'un mouvement permanent**

Martine Zwick Monney

Les échecs de l'insertion

**Rouages et
engrenages
d'un mouvement
permanent**

Seismo
seismo

Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Cet ouvrage est tiré de la thèse de doctorat « Les exclus de l'insertion. Produit et moteur des dispositifs d'aide à l'insertion ». Thèse de doctorat présentée devant la Faculté des lettres de l'Université de Fribourg en Suisse. Approuvée par la Faculté des lettres sur la proposition des professeurs Marc-Henry Soulet (1er rapporteur), Didier Vrancken et Jean-Luc Lambert (2èmes rapporteurs). Fribourg, le 14 mars 2012. Prof. Marc-Henry Soulet, Doyen.

© 2015, Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société SA, Zurich et Genève

E-mail : info@editions-seismo.ch

<http://www.editions-seismo.ch>

Reproduction interdite. Tous droits réservés.

ISBN 978-2-88351-067-8 (print)

ISBN 978-2-88351-708-0 (ePDF)

Couverture: Hannah Traber, CH-9000 St.Gallen

Illustration de couverture:

Faux escalier par M. Bellot, <http://figuresambigues.free.fr>

Reproduction sous licence Creative Commons

(CC BY-SA 3.0: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.fr>)

À Greg

Table des matières

Introduction	
Poser la question des échecs de l'insertion	11
Chapitre 1	
Les rouages de l'insertion	19
1 Les définitions et contextes de l'insertion	19
1.1 L'insertion et les politiques d'insertion : origine et évolution	19
1.2 L'influence des contextes politique et socioéconomique	37
1.3 Les dispositifs d'insertion en Suisse romande	48
2 La mise en pratique de l'insertion	53
2.1 Les mesures d'aide à l'insertion	54
2.2 Les bénéficiaires	59
2.3 Les professionnels et les métiers du social	62
2.4 Les exclus de l'insertion	66
2.5 La question inévitable des échecs de l'insertion	72
3 L'étude des dispositifs sous l'angle des échecs de l'insertion	75
3.1 Le modèle d'analyse	75
3.2 La stratégie d'enquête	83
3.3 Le recueil et le traitement des données	88
Chapitre 2	
Les engrenages de l'insertion	97
1 Des dispositifs en mouvement	100
1.1 Changement et innovation	101
1.2 Singularisation et catégorisation	111
1.3 Collaboration et coordination	120
2 Des bénéficiaires en mouvement	128
2.1 Activation et réactivité	129
2.2 La logique de l'escalier	134
2.3 Responsabilisation et motivation	143
3 Des professionnels en mouvement	148
3.1 Normes et valeurs de l'emploi et du marché du travail	151
3.2 Définitions et pratiques de l'insertion	158

Chapitre 3**L'invisibilisation des échecs de l'insertion 165**

- | | | |
|-----|---|-----|
| 1 | Les « in-caractéristiques » des exclus de l'insertion | 169 |
| 1.1 | L'absence | 170 |
| 1.2 | L'attente | 188 |
| 1.3 | L'irreprésentable | 199 |
| 2 | Le maintien de l'insaisissabilité des exclus de l'insertion | 203 |
| 2.1 | Dans la pratique | 206 |
| 2.2 | Dans la mission | 219 |
| 2.3 | Dans la relation | 227 |

Conclusion 237

- | | | |
|-----|---|-----|
| 1 | Les échecs de l'insertion : produit et moteur des dispositifs | 237 |
| 2 | La fin du mythe de l'insertion pour tous ? | 241 |
| 2.1 | Face-à-face avec les dispositifs | 243 |
| 2.2 | Face-à-face avec les exclus de l'insertion | 255 |

Références bibliographiques 265**Annexes 287**

- | | | |
|--|--|-----|
| | Annexe I : Liste des personnes interrogées | 287 |
| | Annexe II : Guide d'entretien | 288 |

Ce que nous avons devant nous, c'est la perspective d'une société de travailleurs sans travail, c'est-à-dire privés de la seule activité qui leur reste. On ne peut rien imaginer de pire.

Hannah Arendt, Condition de l'homme moderne

Introduction

Poser la question des échecs de l'insertion

L'insertion. Est-il nécessaire, ou seulement pertinent, d'aborder à nouveau cette thématique usée pour les uns, usante pour les autres ? Ce livre répond par l'affirmative, mais à condition de dépasser les impasses définitionnelles ainsi que les débats circulaires sur les réformes possibles, en adressant directement la question aussi importante que délicate : *et lorsque l'insertion n'insère pas ?* Cet ouvrage propose, en bousculant le postulat apparemment inébranlable affirmant que « tout le monde est insérable », d'amener un regard nouveau sur l'insertion socioprofessionnelle en étudiant les mécanismes à l'œuvre dans les dispositifs d'aide à l'insertion lorsque des personnes se retrouvent durablement en marge du marché du travail. Cette thématique, malgré une présence discrète, voire inexistante, dans les débats, représente pourtant un des enjeux majeurs auquel doivent faire face, non seulement les dispositifs d'aide au niveau de leurs fondements et de leurs fonctionnements, mais également la société dans son ensemble au niveau de ses conceptions de la solidarité et du vivre-ensemble. Par conséquent, il s'agit de parler non pas *encore* d'insertion, mais *surtout* d'insertion, en l'abordant au travers de ses échecs qui, tôt au tard, pourraient bien être au cœur de la question sociale.

Différentes évolutions interdépendantes permettent d'avancer l'évidence et l'importance de cette thématique : l'évolution des politiques sociales, elle-même due aux évolutions économique et idéologique – à entendre comme l'évolution des normes et valeurs – de la société. L'insertion est devenue progressivement la référence centrale autour de laquelle se sont reconfigurées les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette transformation dans les politiques sociales s'explique prioritairement par l'évolution de la situation économique. Le travail étant le « Grand Intégrateur » (Barel, 1990) et le salariat la valeur centrale de la société, l'insertion est une réponse à la montée du chômage. Les individus sans emploi doivent au plus vite regagner le marché du travail, d'une part pour assurer leur indépendance et leur autonomie et d'autre part pour garantir la pérennité du système socioéconomique. En effet, l'économie est touchée, mais l'État social, de par sa logique

d'indemnisation basée sur la contribution qu'est la participation par le travail, est également ébranlé par la crise du travail. La politique d'insertion a donc pour objectif de contrecarrer les effets du non-emploi et du chômage par la logique suivante : si la simple indemnisation n'est plus supportable, il faut encourager les personnes à retourner le plus rapidement possible sur le marché du travail.

Cependant, l'activation et la participation ne sont pas évidentes, car d'autres évolutions, cette fois-ci au niveau idéologique, entrent en ligne de compte. En effet, les transformations au niveau de l'emploi sont accompagnées et renforcées par l'érosion des normes. La crise économique ne peut être saisie comme un problème structurel isolé, mais est à comprendre dans un contexte de « déstabilisation des stables » (Castel, 1995a : 681), c'est-à-dire de vulnérabilisation de la condition salariale et des positions assurées, engendrant un manque de protection et de sécurité. Cette déstabilisation se produit sur fond d'affaiblissement et de déclin des institutions (Dubet, 2002), déclin lui-même accompagné par un affaïssement des conduites imposées. La dimension de ces conduites étant dès lors de plus en plus élective, la responsabilité de l'individu vis-à-vis de ses actions et décisions est également progressivement plus élevée (Beck, 2001), en même temps que la société se fractionne en sous-univers où l'individu doit être capable de vivre et d'agir dans des espaces normatifs et culturels différents (Lahire, 1998). Cette évolution marque donc une double obligation : être responsable de soi tout en étant capable de comprendre et de maîtriser une vie en société de moins en moins balisée par des repères communs. Chacun doit impérativement agir par lui-même pour ne pas être exclu du lien social, quelles que soient les ressources dont il dispose. Cette injonction à être autonome et responsable représente un poids pour l'individu, une « fatigue d'être soi » (Ehrenberg, 2000) dans une société où rien ne lui garantit qu'il va réussir à (re)trouver une place.

Ces évolutions ne sont alors pas sans conséquence sur l'intégration et sur la façon dont cette dernière se concrétise. D'une part, l'intégration à la société, c'est-à-dire la définition de l'appartenance à cette dernière, n'est plus aussi structurée et structurante. D'autre part, l'intégration de la société, à entendre comme la régulation et la socialisation apportées par la société, n'est plus un modèle aussi fort et partagé par tous. Ces évolutions, au-delà de leur simple constat ou de l'explication de leurs origines, ouvrent une réflexion sur les fragilités sociales qui en découlent. De tout temps, des individus ont été considérés comme à la

marge, prenant la figure des vagabonds, celle des ouvriers en passant par celle des salariés en difficulté d'insertion. La question sociale ne cesse de se métamorphoser (Castel, 1995a). Mais si elle prend des formes différentes (question du paupérisme avec les vagabonds, question de l'intégration ouvrière, question de l'insertion), son cœur se constitue toujours autour de la relation entre pauvreté et travail. L'aide accordée à ces individus s'est de son côté également exercée différemment selon les époques en suivant certains buts et en définissant ainsi les marges de la société. Dès lors, les politiques sociales évoluent en fonction de la façon dont la société se pense et influencent en retour la façon de voir les personnes en difficulté et également les moyens mis à disposition afin de les intégrer, de les insérer dans la société. Cette évolution peut être représentée en trois configurations principales de signification de la pauvreté (Soulet, 1998). Si autrefois la mise à l'écart de certaines catégories d'individus, comme la classe ouvrière au XIX^e siècle ou les inadaptés des Trente Glorieuses, avait un sens, respectivement le profit de la classe dominante et le progrès, l'exclusion d'aujourd'hui apparaît sans fondement, sans signification dans la logique même du système social. Une nouvelle étape semble être franchie : les exclus se définissent par la panne de leur existence. L'insertion est pour certains non seulement difficile, mais carrément inatteignable. Dans la continuité de l'histoire, une nouvelle forme d'individus apparaît, des individus sans support, sans appui, « par défaut » (Castel, 2003) ; des individus qui inquiètent parce qu'ils mettent en cause le postulat de l'insertion pour tous. Si tout le monde était intégrable, le problème serait résolu avec un nombre suffisant de places de travail. Avec assez d'emplois, les dispositifs d'insertion pourraient aider tout le monde à se réinsérer. C'est d'ailleurs la solution que soutient la plupart des évaluations des dispositifs, en recommandant de miser sur les mesures d'insertion professionnelle et d'essayer d'impliquer de manière plus conséquente les employeurs et les entreprises dans l'insertion, comme si le problème n'était qu'un problème économique et conjoncturel. Pourtant certaines personnes n'arrivent pas à s'insérer lors de leur passage dans les dispositifs d'aide et deviennent durablement dépendantes de ces derniers. Dès lors, si l'insertion n'est pas à la portée de tous, une catégorie de personnes peut être considérée comme exclue de cette insertion. Ces personnes sont non seulement exclues du marché du travail, mais également de l'insertion, car les dispositifs ne sont pas à même de leur proposer des solutions et les catégorisent comme ne pouvant pas travailler, sans pour autant

que cette incapacité soit reconnue ou reconnaissable et légitimée ou légitimable. Il s'agit donc bien de personnes qui ne peuvent pas travailler, non pas uniquement par manque de place, non pas seulement par défaut de motivation, mais parce qu'elles n'ont pas les ressources pour le faire. Cela ne signifie pas qu'elles n'ont pas de ressources, qu'elles ne sont pas activables, mais plutôt qu'elles ne répondent pas à ce qui est demandé en termes d'insertion sociale et professionnelle. Et c'est bien ici que la thématique des échecs de l'insertion s'amorce : les personnes durablement mises à la marge de l'insertion vont remettre en cause le fonctionnement, l'efficacité et la pertinence des dispositifs. Par conséquent, la compréhension des mécanismes en jeu dans les échecs de l'insertion devient primordiale.

Dès que l'éloignement durable de l'insertion socioprofessionnelle n'est pas considéré comme une fatalité, des questions concernant les dispositifs d'aide sont inévitables. Quel impact la prise en charge proposée par ces dispositifs a-t-elle sur l'insertion, mais également sur la non-insertion de certains bénéficiaires ? Les échecs de l'insertion poussent à interroger la pratique en tant que telle, où le travail de proximité avec les bénéficiaires n'aurait peut-être pas que des bienfaits (Breviglieri, 2005). Ils sont également le déclencheur de réflexions sur les fondements des dispositifs d'insertion et de l'action sociale. Les bénéficiaires difficilement insérables soulèvent un paradoxe : ils restent dans les dispositifs alors que l'aide octroyée par ces derniers est pensée de manière temporaire. Ils ne répondent pas aux critères de l'insertion et sont donc en rupture avec ce que les dispositifs préconisent. Que faire des personnes qui ne sont pas insérables ? La question est difficile à poser de manière directe, car elle est en opposition avec les principes à la base des dispositifs et de la société : tout le monde contribue à la société et cela prioritairement par l'insertion professionnelle.

La rupture est pour l'instant silencieuse, toutefois les murmures pourraient prendre de l'ampleur et cela pour deux raisons : premièrement, et simplement, à cause de la durée. Les politiques d'insertion ont été mises en place dans la deuxième partie des années 1990 et il est possible aujourd'hui de tirer certaines observations de leur mise en œuvre. L'insertion n'atteint pas toujours son objectif et une population de bénéficiaires à la marge de cette insertion se dessine progressivement (Castra, 2003). Deuxièmement, cette catégorie prend de l'importance. La catégorie des personnes durablement sans solution d'insertion amène des questionnements dans les rangs des intervenants sociaux et peu à

peu également au niveau des politiques qui mettent en place les mesures, même si un déni évident de cette catégorie subsiste. « Il y a dans ces dénis l'illustration manifeste d'une construction idéologique. En vertu de cette construction, le devoir de solidarité (« ne laisser personne sur le bord du chemin ») est dévoyé en un égalitarisme rigide qui oriente les dispositifs et les aides dans le sens d'une exigence d'insertion complète de l'individu dans l'emploi ordinaire marchand » (Noblet, 2005 : 66). L'édifice commence à se fissurer, le discours convenu de l'insertion pour tous devenant difficile à tenir. Même si les mesures d'insertion partent du postulat que chacun peut développer ses capacités d'action, il s'avère que certaines personnes ne peuvent, momentanément ou durablement, s'inscrire dans ce processus d'activation. La contrepartie par la participation n'étant pas suivie, comment continuer à justifier une aide pour ceux qui ne contribuent pas ? Le débat sur les abus de certains bénéficiaires n'est alors pas très éloigné. Ainsi, les questions sur les limites des dispositifs d'aide à l'insertion ne font sans doute que commencer.

De plus, les échecs de l'insertion interrogent « les deux sens du social » (Castel, 1994), à savoir l'assistance sociale et l'assurance. La première a été mise en place pour répondre à la question du secours, la seconde à la question du travail. La question du secours concerne les indigents invalides, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent légitimement pas travailler. La question du travail concerne les indigents valides qui peuvent travailler, mais qui courent des risques (maladie, accident, chômage). Ces risques peuvent être prévenus ou du moins être pris en charge une fois réalisés afin d'éviter que les individus ne soient trop lésés. Les personnes durablement non insérées mettent alors en évidence les limites du système d'aide de type assurantiel. Le développement des assurances sociales a diminué le besoin d'assistance. L'assistance est devenue subsidiaire, les principaux risques étant couverts par les assurances sociales¹. Pourtant aujourd'hui les assurances ne protègent plus aussi efficacement les individus, principalement car le modèle assurantiel est fondé « sur les normes du travail masculin à plein-temps et de durée indéterminée » (Tabin *et al.*, 2008 : 172). Les échecs de l'insertion posent alors la question de la protection des individus durablement à l'écart du marché du travail. L'assistance est subsidiaire à toutes les autres presta-

1 Les principaux risques étant les éventualités devant être couvertes par la sécurité sociale : soins médicaux, indemnités maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse, survivants, invalidité, chômage, charges familiales (Fragnière et Girod, 2002 : 286).

tions sociales et intervient comme le dernier filet de la sécurité sociale. L'équilibre entre assurance et assistance dans les systèmes de protection sociale risque de se rompre avec « le retour en force de l'assistance » (Procacci, 2002 : 219). Les thématiques comme la pauvreté et l'exclusion sociale reviennent d'ailleurs sur le devant de la scène. L'actualité abonde d'exemples confirmant le retour de ces questions : de nombreux colloques organisés autour de la pauvreté et des inégalités, une exposition itinérante nationale sur l'aide sociale organisée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) durant l'année 2010, le congrès international de la Société suisse de travail social consacré à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en mars 2010 ou encore le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté qui sera mis en œuvre sur la période 2014–2018. Les exemples sont très nombreux et prouvent l'intérêt et le souci grandissants pour les situations de grande précarité, de pauvreté, d'exclusion. Ces situations n'avaient jamais totalement disparu, mais étaient devenues plus marginales. Leur recrudescence est alors d'autant plus choquante dans une société où la pauvreté semblait avoir été éradiquée. Et les interrogations qu'elles suscitent ne s'arrêtent pas aux milieux académiques, politiques et sociaux, mais s'étendent à la société dans son ensemble en questionnant le lien que cette dernière entretient, et souhaite entretenir, avec les populations à la marge et plus largement avec l'ensemble des individus. Au-delà de l'action sociale se pose la question de la cohésion sociale dans son ensemble : comment être solidaires avec les non-insérables ? La solidarité décrite par Émile Durkheim, reposant soit sur la ressemblance soit sur l'interdépendance, ne fonctionne plus avec les personnes non insérées. Ainsi, au-delà de l'intérêt de cette question au niveau du terrain, la thématique de la non-insertion dépasse largement les préoccupations des professionnels et des politiques en soulevant une question de portée sociétale.

Dès lors, la question des échecs de l'insertion marque sans doute un nouveau tournant dans les pratiques de l'intervention sociale et dans la représentation des individus à la marge de la société. Il est possible, comme l'explique Michael Walzer, d'imaginer « une société dans laquelle l'abandon de ces personnes [les individus qu'on ne peut aider] ne soit pas injuste du moment que l'on maintient un <filet de sauvetage> en leur faveur. [...] Mais il est impossible d'imaginer une société juste au sein de laquelle les personnes confrontées à cette situation seraient très nombreuses » (1995 : 44). La problématique de l'exclusion doit évoluer car la société a changé et surtout car l'exclusion par l'emploi vient poser

des questions nouvelles sur les inégalités et la justice sociale (de Foucauld, 1995). Les limites des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle sont en train d'être atteintes. S'intéresser aux échecs de l'insertion est alors indispensable pour comprendre ce qui se passe dans le domaine de l'insertion, ce qui est en jeu dans les dispositifs d'aide et ce que cela signifie pour les fondements de la cohésion sociale.

Au vu de l'ampleur des enjeux, cette thématique paraît résolument pertinente. Surtout qu'elle n'est que rarement abordée directement, même si différentes évaluations de dispositifs mettent en évidence que des individus restent durablement sans solution d'insertion (Aeppli, 2006) et par conséquent dépendants d'une aide. Pour exemple, à l'aide sociale, « plus de la moitié (56,6%) des unités d'assistance vivant dans un ménage privé perçoivent des prestations financières pendant plus de deux ans » (OFS, 2010 : 17). À noter également que lors des sorties de l'aide sociale, l'aide est « remplacée par une assurance sociale dans 16,9% des cas et par une autre prestation sous condition de ressources dans 9,9% des cas » (OFS, 2010 : 18). Ainsi, presque un tiers des personnes comptabilisé comme sorti de l'aide sociale est toujours aidé, mais par le biais d'une autre prestation. Un quart seulement va sortir grâce à la reprise d'une activité économique, mais cela ne signifie ni une insertion durable, ni une insertion totale où aucune autre prestation n'est touchée². Certaines personnes restent donc durablement dans ces dispositifs, que ce soit de manière statique ou de manière dynamique en transitant d'une prestation à une autre (Fluder *et al.*, 2009), mais en étant toujours aidées et non insérées, en étant prises dans le filet de protection censé les aider à rebondir. L'insertion n'étant alors pas à la portée de tous, la question du solde doit être posée. Même si cette question pourrait être simplement balayée en avançant qu'un seuil incompressible de personnes non intégrables demeurera toujours, l'insertion totale étant une simple utopie. Ce dernier constat est une évidence, mais s'y arrêter limite la réflexion, l'intérêt n'étant pas d'argumenter *pourquoi* la non-insertion persiste, mais bien de comprendre *comment* cette dernière apparaît et quelles en sont les conséquences. L'originalité du présent ouvrage consiste

2 En France, Martine Abrous soulève la question de ceux qu'elle nomme les intermittents du RMI (Revenu Minimum d'Insertion), ces allocataires allant et venant dans les dispositifs, oscillant entre RMI, emploi et assurance chômage. Elle s'intéresse alors à la signification que ces individus donnent au travail. Abrous M. (2010), *Les Intermittents du RMI. Se réaliser entre activités, emplois, chômage et assistance*, Paris, L'Harmattan.

en l'étude des dispositifs d'insertion en les appréhendant au travers de leurs échecs, c'est-à-dire en donnant à la non-insertion un statut de révélateur des fonctionnements et des transformations des dispositifs d'aide à l'insertion. Dans cette perspective, il ne s'agit pas d'appréhender les réactions des bénéficiaires face à leur situation (Lazarsfeld *et al.*, 1982) ou d'étudier leur façon de vivre leur statut (Schnapper, 1981), mais de comprendre ce qui se joue dans les dispositifs d'aide à l'insertion lorsque cette dernière paraît inatteignable.

Pour ce faire, cet ouvrage propose tout d'abord au lecteur un cheminement au travers de la notion d'insertion et des politiques qui en découlent. Afin de dépasser l'indéfinissabilité de l'insertion et ne pas, à l'inverse, s'arrêter sur une définition par essence réductrice afin de la « définir pour en finir » (Karsz, 2000), ce parcours permet de saisir l'insertion et de circonscrire le champ des politiques concernées en présentant leurs caractéristiques et les enjeux liés à leur mise en pratique (chapitre 1). Cette démarche « entonnoir » permet, à partir d'un panorama large, de poser le décor dans lequel la question de la non-insertion se développe et de mettre en évidence ses spécificités tout en l'ancrant fortement dans la réalité du contexte. Ce cadrage donne à la non-insertion son statut d'analyseur des dispositifs d'aide à l'insertion.

La réflexion se concentre ensuite sur les mécanismes au cœur des dispositifs et propose de comprendre ces mécanismes en deux moments distincts. Un premier moment traite des effets de la non-insertion sur les dispositifs, effets présentés comme différents engrenages : d'une part, le mouvement existant dans les dispositifs en termes d'évolution et de mise en place de nouveaux outils ; d'autre part, le mouvement que les fonctionnements des dispositifs provoquent chez les bénéficiaires et chez les professionnels (chapitre 2). Un second moment aborde l'invisibilisation nécessaire des échecs de l'insertion afin de sauvegarder les dispositifs, ainsi que la situation de porte-à-faux dans laquelle se retrouvent alors les professionnels entre l'exigence d'insertion et l'impossibilité de l'atteindre (chapitre 3). Enfin, la conclusion permet d'ouvrir la réflexion sur une manière de repenser ce qui se fait déjà et/ou sur une manière de penser différemment l'intervention sociale et le vivre-ensemble en cas d'acceptation de la fin du mythe de l'insertion pour tous.

Chapitre 1

Les rouages de l'insertion

Ce premier chapitre vise à mettre en évidence les caractéristiques ainsi que les logiques qui sont communes aux dispositifs d'aide à l'insertion et aux différentes pratiques qui en découlent. Il présente le développement des politiques et des dispositifs ainsi qu'une revue de la littérature portant sur la question de l'insertion et de sa mise en œuvre. Cette littérature comprend tant les apports de spécialistes du terrain de l'insertion sous forme d'évaluations et de recommandations au niveau des fonctionnements des dispositifs que des contributions de chercheurs se penchant plus particulièrement sur les questions conceptuelles et analysant les logiques des pratiques d'intervention et leurs effets.

Tout d'abord, un tour d'horizon des définitions de l'insertion permet de saisir le contour de la thématique ainsi que les conséquences et enjeux que ces définitions peuvent avoir sur les dispositifs d'aide. Ensuite, l'évolution des politiques d'insertion permet de poser le cadre dans lequel se développe le questionnement de la recherche. Enfin, approcher les pratiques concrètes permet de saisir les rouages de l'insertion et ainsi de déterminer les approches et les axes d'investigation les plus adaptés pour comprendre ce qui se passe dans les dispositifs d'aide à l'insertion lorsque cette dernière ne se réalise pas.

1 Les définitions et contextes de l'insertion

1.1 L'insertion et les politiques d'insertion : origine et évolution

La thématique de l'insertion a pris depuis une vingtaine d'années une place de plus en plus importante dans les politiques sociales et dans la société en général. Forte d'un tel succès, cette notion paraît évidente à définir. Pourtant elle recouvre de nombreuses réalités difficiles à nommer et à totaliser. Jacques Bonniel et Bernard Lahire avancent même qu'il n'est pas possible de donner une définition générale de l'insertion. Selon eux, cette notion est d'ailleurs très utilisée dans le champ de l'intervention sociale « parce qu'elle est suffisamment vague pour se prêter à des usages très différents » (1994 : 30). Plutôt que de donner une définition précise et englobante du terme au risque de le vider de son sens, il vaut mieux

ici se contenter de circonscrire cette notion et les politiques d'insertion étudiées dans cette recherche, afin de comprendre le fondement et le cheminement théoriques qui ont mené à la réflexion sur les échecs de l'insertion.

La notion d'insertion est utilisée non seulement en politique sociale, mais également dans le langage courant. Comme la notion d'exclusion, le terme d'insertion connaît une utilisation importante qui permet un large ralliement en même temps que s'accroît son imprécision sémantique. La notion est saturée de sens, de non-sens et de contresens (Soulet, 1998). La principale difficulté est que ce terme fourre-tout s'applique « à un ensemble disparate de processus visant aussi bien la socialisation, la formation en vue du marché du travail que la création de travail pour faciliter l'accès à l'activité humaine fondamentale (insertion par l'économique) » (Fragnière et Girod, 2002 : 181).

Ainsi, l'insertion recouvre d'innombrables réalités qu'une définition sociologique unique ne permet pas de circonscrire. Par ailleurs, cette notion est issue des politiques publiques et du champ de l'intervention sociale. Comme l'explique Christine Jaminon, « les sociologues ont été appelés à travailler à partir de ce concept dans le cadre d'évaluation de politiques publiques ou de pratiques sociales traitant de cette problématique » (Jaminon, 2001 : 22). La notion d'insertion vient donc directement du terrain où elle est mise en œuvre. Elle n'est pour certains pas un concept, mais une catégorie de la pratique, une catégorie d'action publique (Loriol, 1999). Et si d'autres la qualifient de concept, il s'agit d'un concept opératoire de politiques sociales, « en ce sens qu'il sert à mettre en œuvre des actions organisées autour de ce terme » (Maclouf, 1992 : 133). Il ne serait dès lors même pas possible d'analyser l'insertion d'un point de vue sociologique, le champ couvert par la notion n'étant que pratique. De plus, « l'insertion est une construction collective » (Guérin-Plantin, 1999 : 2). Et qui dit construction collective dit multiples acteurs aux positions et intérêts variés : les politiques, les administrations, les professionnels, les sociologues, qui sont tous intervenus de façon différenciée dans la construction de la notion d'insertion (Eme, 1997). Cette notion ne pourrait alors être analysée qu'au travers d'une approche pluridisciplinaire. L'insertion étant ainsi un terme du sens commun également utilisé dans le champ scientifique, le risque est une perte quasiment totale de sens et de significations, comme cela est le cas pour « l'exclusion », notion sujette à de nombreux débats. Le piège est que l'insertion ne soit en fait qu'une prénotion (Durkheim, 2002),

c'est-à-dire qu'elle ne soit que le résultat de la vision partielle du monde social et qu'elle ne permette pas d'avoir une connaissance rigoureuse de la réalité qu'elle recouvre, réalité impossible à totaliser.

Pourtant l'analyse de cette notion est importante pour comprendre les enjeux de l'insertion, au niveau non seulement théorique, mais également et surtout pratique. Si l'insertion ne peut pas être définie en tant que telle, une piste de réflexion pour la comprendre et la circonscrire est de la comparer avec d'autres concepts³. Le concept sociologique classique d'intégration est alors une porte d'entrée intéressante car, comme le montrent Chantal Nicole-Drancourt et Laurence Roulleau-Berger (1995 : 31), « la notion d'insertion est venue se substituer à celle d'intégration dans le champ politique ». Dès lors, aborder l'insertion au travers de la notion d'intégration permet de la transposer dans le champ scientifique.

Parler d'intégration amène directement à aborder Émile Durkheim dont l'œuvre est un élément majeur dans la théorie de l'intégration. La question centrale de la sociologie durkheimienne est de comprendre « comment une somme d'individus peut former une société? », c'est-à-dire de comprendre le lien social. En 1893, dans *De la division du travail social*, Émile Durkheim répond à cette question avec le concept de conscience collective qu'il définit comme « l'ensemble des croyances et des sentiments communs à la moyenne des membres d'une société » (1991 : 46). Cette conscience collective est extérieure aux individus qui en intériorisent les éléments au cours du processus de socialisation. Elle est essentiellement contraignante, l'individu devant se plier aux manières de penser et d'agir de la collectivité à laquelle il appartient. Émile Durkheim démontre alors que dans les sociétés modernes, les consciences individuelles priment sur la conscience collective et qu'il en découle le développement de l'individualisme et de l'égoïsme. La conscience collective doit rester forte pour que les individus s'intègrent et se sentent intégrés et donc qu'ils soient solidaires entre membres d'une même société. Par conséquent, la question se déplace et porte sur la création de la solidarité. Toujours selon Émile Durkheim, c'est dans la division du travail que se jouent l'intégration et la solidarité, car « les services économiques qu'elle peut rendre sont peu de chose à côté de l'effet moral qu'elle produit, et sa véritable fonction est de créer entre deux ou plusieurs personnes un

3 La comparaison est entendue ici comme comparaison élaborante. Comparer permet de construire une lecture de la réalité sociale et sert de base à l'élaboration d'un modèle théorique (Soulet, 2011).

sentiment de solidarité» (1991 : 19). Et cette solidarité ainsi produite contribue à l'intégration générale de la société. En analysant la solidarité produite par la division du travail, il distingue deux sortes de solidarité. Premièrement, une solidarité mécanique qui dérive des ressemblances entre les individus. Ils se ressemblent parce qu'ils éprouvent les mêmes sentiments et qu'ils adhèrent aux mêmes valeurs. Cette solidarité, qu'il associe aux sociétés traditionnelles, s'exprime pour ainsi dire naturellement ou mécaniquement, simplement par frottements ou par proximité des individus entre eux. Deuxièmement, une solidarité organique qui est une forme de solidarité spécifique aux sociétés modernes où la division du travail opère une différenciation de plus en plus grande des tâches et des métiers. Progressivement les individus ont tendance à occuper des fonctions différentes, mais toutes également indispensables à la vie en société. Les individus ne se ressemblent pas, mais ont conscience de participer en tant que partie au bon fonctionnement du tout.

Si dans les sociétés traditionnelles, les consciences individuelles sont soumises à la conscience collective, dans les sociétés modernes, les consciences individuelles priment sur cette dernière. Ainsi, paradoxalement, plus la société est capable de se mouvoir avec ensemble, plus chacun des éléments a des mouvements propres. « Tant que les fonctions ont une certaine généralité, tout le monde peut en avoir quelque sentiment : mais plus elles se spécialisent, plus aussi se circonscrit le nombre de ceux qui ont conscience de chacune d'elles ; plus, par conséquent, elles débordent la conscience commune. Les règles qui les déterminent ne peuvent donc pas avoir cette force supérieure » (Durkheim, 1991 : 97). Cette carence d'une réglementation sociale capable d'assurer la coopération entre des fonctions spécialisées a deux origines : d'une part, l'insuffisance des contacts entre les rôles sociaux et d'autre part, l'absence de règles. Émile Durkheim lie ces deux éléments en définissant l'anomie comme étant l'absence d'interdépendance due à l'absence de règles communes qui viennent régler les rapports entre les différentes parties. Cette anomie, étant d'abord jugée comme transitoire, va devenir chronique. Le mouvement de développement de la société individualiste renforce l'anomie, l'individualisation étant porteuse de l'affaiblissement de l'appartenance au groupe et de la règle. L'anomie est plus qu'une perte de repères, elle est une défaillance de la société à produire de l'appartenance et de la régulation. L'intégration est donc un juste milieu entre l'appartenance au groupe (intégration à la société) et

la régulation (intégration *de* la société). Sans intégration *de* la société, l'intégration *à* la société reste impossible et inversement.

Le terme « intégration » a donc deux sens qui sont, le souligne Nicolas Quéloz (1994), indissociables : premièrement, l'intégration est un système d'ordre. Une société sera considérée comme intégrée si elle est caractérisée par un degré élevé de cohésion sociale. L'opposé de l'intégration est ainsi la désorganisation sociale. Deuxièmement, l'intégration désigne la dynamique de participation des divers acteurs sociaux qui partagent les valeurs et les normes de la société à laquelle ils appartiennent. L'intégration s'oppose ici à la déviance ou à la marginalité. L'intégration est alors formée de la cohésion de la société et de la participation des membres à cette société. Guy Bajoit résume le paradigme de l'intégration de la manière suivante : « Les conduites de chaque individu sont déterminées (donc socialement contrôlées, normativement orientées) par les autres individus, qui obéissent eux-mêmes, et défendent des normes sociales qui leur préexistent et qui sont structurées » (Bajoit, 1992 : 24).

Cette question de l'intégration prend de l'importance avec l'industrialisation de la société. Comment maintenir la cohésion et la participation dans une société en pleine restructuration ? Selon Émile Durkheim, le contrôle normatif empêche l'effondrement de la cohérence du tout. Mais il ne suffit pas de contrôler pour que les individus adhèrent à un système. L'élément central pour expliquer la cohérence de la société est le processus de socialisation. « Il permet à chacun d'exercer ses rôles sociaux en développant une autonomie individuelle » (Jaminon, 2001 : 23). Sans entrer dans le débat fondamental de la sociologie opposant l'explication par les structures à celle par l'action, la socialisation « permet l'intégration des normes et valeurs en cours dans la société, et, par là, l'adaptation des individus au système social » (Jaminon, 2001 : 23). Mais comme l'explique Robert Castel, Émile Durkheim soupçonne déjà, à la fin du XIX^e siècle, la fragilité de l'intégration et s'interroge sur ses conditions de possibilité. « Une de ces conditions principales est une organisation stable et, en même temps, diversifiée du travail » (Castel, 1990 : 267). Et en effet, les problèmes liés au chômage et à la non-participation par le travail posent aujourd'hui la question de la cohésion sociale, le défi étant de faire contribuer les individus qui ne travaillent pas d'une autre manière afin qu'ils soient pleinement reconnus et intégrés. Le travail est progressivement devenu la source essentielle d'intégration *de* et *à* la société : la société fonctionne grâce au travail et les individus s'intègrent grâce à lui.

Que signifie alors le terme d'insertion par rapport à celui d'intégration ? « Insertion » et « intégration » entretiennent des rapports ambivalents. Utilisés par certains auteurs comme des termes synonymes, d'autres essaient justement de mettre en évidence ce qui oppose ces deux notions. Pour Marc Loriol (1999 : 8), l'intégration est avant tout une caractéristique collective alors que l'insertion, au contraire, « vise des individus qui seraient exclus, à un titre ou à un autre, de la participation à un système social intégré ». L'insertion est à comprendre dès lors comme l'intégration d'un individu dans un milieu social, et se distingue de l'intégration, « opération par laquelle un individu ou un groupe s'incorpore à une collectivité pour produire éventuellement un nouvel ensemble » (Maclouf, 1992 : 122).

Au vu de ces définitions, l'insertion est un dispositif de la société qui agit sur les individus pour qu'ils soient intégrés. Elle est une action de la collectivité pour lutter contre les défaillances des mécanismes d'intégration et a par conséquent comme objectif d'adapter les individus à la vie en société. Cette idée d'insertion comme adaptation est expliquée par Robert Lafore (1992 : 77) : « Parler d'insertion », c'est implicitement introduire l'idée qu'il convient de faire entrer un individu ou un groupe dans un ensemble plus vaste dont il ne fait pas partie, sans modifier l'ensemble d'accueil. » L'insertion est donc une incorporation de normes sans remettre en cause l'ensemble dans lequel l'individu s'insère. L'intégration, par contre, peut être associée à un changement de cet ensemble et des normes de ce dernier. Ainsi, l'insertion diffère de l'intégration durkheimienne étant donné qu'elle ne concerne que l'intégration à la société. Ce qui est recherché est seulement l'appartenance et la participation de l'individu à l'ensemble, ce qui passe par l'assimilation des règles et des normes déjà établies. Pour le dire plus concrètement, l'intégration *de* la société n'est pas remise en cause, mais c'est aux individus de s'y intégrer.

Cette intégration à la société par les individus passe alors essentiellement par le travail. De nos jours cette approche a été abondamment développée, notamment par Pierre Maclouf (1992) qui met en évidence l'importance du travail dans le processus d'intégration. L'intégration dans le système social passe par la concordance des modes de socialisation mis en œuvre par l'école et la famille et les normes imposées par la société en général qui passe prioritairement par le marché du travail. Ainsi, l'entrée sur le marché de l'emploi est la mise en pratique des normes intériorisées. Si un décalage se fait entre les différentes instances de socialisation ou si le travail ne permet pas d'intégrer la très grande

majorité de la population active⁴, l'insertion devient une préoccupation collective. Robert Castel fait le même constat et explique qu'« à partir du moment où l'inscription dans la société n'est pas principalement assurée par l'intermédiaire de cette intégration par le travail, le problème de l'insertion commence à se poser pour lui-même [...] Si cette stabilité du travail s'affaïsse, il y a une sorte de vide qui se creuse et la question de l'insertion se pose dans cette espèce de flottement par rapport à un ordre d'intégration passant par le travail » (Castel, 1990 : 268). Dès lors, l'insertion va être un dispositif d'aide mis en place par la société avec comme objectif premier de réinsérer les individus professionnellement. Dans cette même approche, Dominique Schnapper (1996) insiste sur l'importance du rapport à l'emploi dans la société actuelle, le travail étant un facteur essentiel de la participation des individus à la vie sociale et collective. Dans les sociétés qui donnent la primauté à la production, l'intégration est concrètement tissée par les échanges concernant la vie économique et la redistribution des richesses entre les différentes catégories de la population. Les enquêtes sur les personnes privées d'emploi, comme les chômeurs ou les bénéficiaires de l'assistance, montrent comment le travail demeure dans la culture actuelle le pourvoyeur essentiel de l'identité et, en fin de compte, le fondement et le garant de la dignité (Schnapper, 1981). L'importance du travail dans la société justifie ainsi la mise en place des politiques d'insertion lors de la montée du chômage dans les années 1990.

Ce lien entre l'insertion et l'intégration comme action de la première sur la seconde pour la soutenir vient confirmer que l'insertion est plus une notion pratique qu'un concept. L'insertion n'a pas été construite « comme un outil scientifique dégagé des représentations de sens commun » (Loriol, 1999 : 9). Ce sont donc l'origine et l'utilisation mêmes de la notion d'insertion qui la rendent difficilement conceptualisable, même par comparaison. Cette approche doit alors être complétée par une autre manière d'appréhender cette notion : la penser non pas comme un état, mais comme un processus. L'insertion, qui a pour but de lutter contre le déficit d'intégration, n'est pas figée, mais est évolutive. L'approcher comme un processus permet de la définir par étapes et ainsi de dépasser l'impossibilité de la penser comme une globalité.

4 Sont considérées comme actives les personnes occupées et les personnes sans emploi. Les personnes actives constituent l'offre de travail. Définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Cette idée d'insertion comme processus est développée par de nombreux auteurs avec des perspectives variées et parfois contraires. Comme le souligne Jean Vincens (1997), il est délicat d'analyser l'insertion et d'en donner des définitions à des états « initial » et « final ». Pourtant ce sont ces définitions qui sous-tendent les analyses, objectives ou subjectives, de cette notion ce qui explique toute la difficulté à apprécier le processus et l'état d'insertion. Un ouvrage sous la direction de Claude Laflamme (1993) consacré à l'insertion professionnelle montre également au travers de différentes contributions la diversité des approches et des analyses dans ce domaine. Certains auteurs s'attardent sur l'insertion comme un état (Vernières, 1997), d'autres sur les différents stades de l'insertion (Guy, 2002), d'autres encore sur l'insertion comme un *continuum* de construction identitaire (Demazière et Dubar, 1997). Enfin certains s'intéressent aux trajectoires et proposent des typologies dans lesquelles sont retracés des parcours types d'individus face à l'insertion et les stratégies qu'ils développent durant ce processus (Reynaud, 1993 ; Gélot et Michel, 1991). De fait, comme le rappelle Marc Lorient, l'insertion apparaît comme un processus de transition entre différents états. « Même si on admet que l'insertion peut être définie à partir d'un état initial et d'un état final, il reste entre ces deux états un mouvement » (Lorient, 1999 : 26). Le mouvement ouvre alors une réflexion importante sur la trajectoire des personnes en difficulté d'insertion. Il faut tenir compte du parcours de l'individu et non pas seulement de sa situation actuelle. Aborder l'insertion en termes de processus met également en évidence la particularité de chaque cas, les parcours d'insertion étant tous différents. Cependant, au-delà de ces différences, certains mécanismes et certaines conditions concrètes d'existence déterminent les parcours individuels, même si le rapport subjectif de chacun à ces conditions influence le processus de mise à la marge. Ce processus est tantôt vu comme une succession de statuts d'assistés menant à la disqualification sociale⁵,

5 Dans une recherche menée en 1987, Serge Paugam a élaboré trois types de population des services d'action sociale en fonction du rapport qu'ils entretenaient avec ces services : les fragiles, les assistés et les marginaux. En 1991, après avoir mené plusieurs travaux dans le prolongement de cette recherche initiale, il ajoute que les trois types de populations étudiées correspondent à trois phases différentes dans le processus qu'il nomme *disqualification sociale* : la fragilité, la dépendance et la rupture. Ce processus dépend de la façon dont le statut est interprété et vécu par le bénéficiaire. Pour cela il a étudié le rapport à l'emploi et les relations entretenues avec les

tantôt comme des étapes menant à la désinsertion⁶ ou encore, selon Robert Castel, comme un processus de désaffiliation⁷, c'est-à-dire de dissociation du lien social. Parmi ces différentes explications, il ressort que l'intégration est « une sorte de croisement de variables, d'une part, sur l'axe du travail avec une échelle entre travail fixe et non-travail, avec des formes intermédiaires de travail précaire, et, d'autre part, un axe familialo-relationnel avec des insertions plus ou moins solides, en fonction de l'environnement, de la culture, de la famille, etc. » (Castel, 1990 : 268). Ainsi, le travail à lui seul ne suffit pas à l'intégration, l'individu étant en déficit d'appartenance. À l'inverse, être intégré dans des réseaux sociaux n'est pas non plus satisfaisant en termes de participation et de contribution à la société. Les deux dimensions sont nécessaires pour réellement atteindre l'intégration.

Dès lors, penser l'insertion au travers de l'intégration et la penser comme un processus permet de mettre en évidence des éléments essentiels dans la compréhension de la notion d'insertion qui jouent un rôle primordial pour le questionnement de cette recherche. L'insertion est *une action de la société pour assurer l'intégration et plus particulièrement l'intégration à la société*, c'est-à-dire faire entrer un ou des individu(s) dans un ensemble sans modifier ce dernier. L'insertion est *un processus particulier et individuel*, touchant des éléments très différents des parcours de vie, mais fonctionnant sur *des mécanismes qui, au-delà des différences individuelles, peuvent être communs* : l'intégration passe par *la place dans le monde du travail et la place dans les réseaux sociaux*.

Cette définition permet de cerner théoriquement l'insertion, mais elle ne dit encore rien sur son application. L'insertion ne prend

travailleurs sociaux en raison de l'importance que revêtent ces dimensions dans la définition de soi des individus appartenant à l'un ou l'autre des trois types de bénéficiaires de l'action sociale. (Paugam, 1991)

6 Frédéric Blondel explique la désinsertion sociale comme un processus dynamique où s'articulent des éléments objectifs et des éléments subjectifs. Il se base sur le modèle proposé par Bertrand Bergier qui expose l'errance comme une trajectoire, une carrière qu'il décompose en quatre étapes : rupture, enchaînement de ruptures, décrochage, déchéance. F. Blondel ajoute à ce modèle l'aspect actif où l'individu ne se soumet pas immédiatement et passivement à ce qui lui arrive, mais agit. Il présente alors trois phases psychologiques : la résistance, l'adaptation et l'installation. (Blondel, 1994)

7 Robert Castel parle de processus de désaffiliation qui se joue sur deux axes : un axe d'intégration/non-intégration par le travail et un axe d'insertion/non-insertion dans une sociabilité socio-familiale (Castel, 1991).

tout son sens que dans la pratique, c'est-à-dire au travers des politiques par lesquelles elle se concrétise. Le concept de politique d'insertion est lui-même englobé dans le concept large de politique sociale. « La politique sociale couvre toutes les dispositions et mesures qui visent à prévenir, supprimer ou atténuer les situations de détresse et les problèmes sociaux, au niveau individuel ou collectif, ou qui cherchent à favoriser le bien-être des groupes plus fragiles de la société. Au sens strict, la politique sociale désigne les mesures qui servent directement à lutter contre la pauvreté ou à la prévenir, en premier lieu les assurances sociales et l'aide sociale, ainsi que les autres prestations cantonales sous condition de ressources. »⁸ Cette idée de lutte contre la pauvreté va se concrétiser, dès les années 1990, autour de la politique d'insertion. Il ne faut plus seulement aider financièrement les plus démunis, mais aussi, et surtout, les aider à s'insérer, à (re)trouver une place dans la société. Le terme d'insertion vient alors remplacer celui d'intégration comme l'explique Francis Bailleau (1990 : 34) : le terme intégration « n'est plus, actuellement, utilisé que dans le cadre des actions s'adressant spécifiquement à des populations étrangères ». Cela peut sembler être un simple changement de dénomination de la pratique. Cependant, au-delà du terrain, ce changement de vocabulaire est interprété comme une façon d'éviter le constat que l'intégration *de* et *à* la société devient de plus en plus difficile à définir et à tenir. Cette nouvelle notion d'insertion marque « le passage d'un système duel, intégration ou exclusion, à un système plus complexe où il n'existe plus un ensemble unifié, un modèle unique de référence, une norme sociale globale partagée par l'éducation et/ou imposée par le contrôle social » (Bailleau, 1990 : 47). L'insertion est une notion « flottante » qui rend bien compte de l'absence d'un modèle de compréhension global permettant de penser l'intégration. Robert Castel et Jean-François Laé (1992 : 24) affirment même qu'« on parle souvent d'*insérer* lorsque l'on sait que l'on ne va pas pouvoir véritablement intégrer, c'est-à-dire réinscrire un individu dans un emploi stable et dans un réseau interrelationnel fort ». L'insertion serait alors le simulacre d'une intégration devenue de plus en plus difficile et complexe dans la société actuelle. Cela confirmerait la difficulté à définir le processus d'insertion et les étapes que ce dernier comporte. L'insertion est un prétexte face

8 Définition de la politique sociale sur le site Internet de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), www.bsv.admin.ch, consulté le 13 août 2011.