

Des TUC aux « emplois d'avenir » Comment la politique de l'emploi « à tout prix » fabrique des « demi-travailleurs » dans les associations

MATTHIEU HÉLY
Sociologue, Université
Paris Ouest-Nanterre et
IDHE (UMR CNRS 8533)

Depuis leur participation au programme Travaux d'utilité collective (TUC) dans le milieu des années 1980 aux « emplois d'avenir » annoncés par François Hollande lors de son élection en juin 2012, la contribution des associations aux politiques de l'emploi est une donnée désormais structurelle dans le fonctionnement du « marché du travail ». Elle constitue, en outre, l'une des spécificités du rapport salarial tel qu'il est structuré par les organisations régies par la loi de 1901 et relevant, selon l'État, du secteur dit *non marchand*. Les salariés, relevant d'une mesure d'insertion et employés par une association déclarée loi 1901, représentent désormais une fraction significative de l'emploi associatif¹. À l'occasion de la quatrième conférence de l'association pour le développement de l'économie sociale (ADDES), Emmanuelle Marchal² avait noté que « les associations représentent 45% des organismes signataires des conventions TUC. Elles précèdent à la fois les communes (31%), les établissements publics (20%) et les autres organismes (4%) ». Entre novembre 1984 et décembre 1985, 320 000 inscriptions de jeunes à un stage d'utilité collective, contracté dans le cadre des TUC, avaient été enregistrées en France. Autrement dit, il s'agissait là de la première participation du monde associatif au soutien des politiques d'insertion professionnelle par des mesures dérogatoires à la norme de référence sur le marché du travail. Ce ne sera pas la dernière, puisque suivront les associations intermédiaires créées en faveur des demandeurs d'emploi en 1987, les Contrats Emploi Solidarité (CES) en 1989 en direction des publics « éloignés de l'emploi », le programme « nouveaux services, nouveaux emplois » en 1997³ et plus récemment, en 2005, les Contrats d'Accompagnement vers l'Emploi (CAE). Avec l'annonce par le gouvernement mis en place en juin 2012 de la création de 150 000 « emplois d'avenir » en direction des jeunes actifs, le monde associatif va donc continuer de jouer le rôle de laboratoire des politiques de l'emploi qu'il assure

1. Soit environ 10%. Cf. Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Puf, Le lien social, 2009.
2. Emmanuelle Marchal, *La participation des associations au programme des travaux d'utilité collective*, Quatrième colloque de l'ADDES, 17 Juin 1986, 1986.
3. D'après les services statistiques du ministère de l'Emploi, les associations représentaient, au 31 décembre 2000, 68% des employeurs et 48% des embauches du programme « nouveaux services, nouveaux emplois : emplois jeunes » (hors éducation et police nationales).

depuis vingt-cinq ans, sans qu'aucune réflexion sérieuse n'ait été menée sur les effets de ces programmes sur les pratiques salariales dans un univers qui se pose, « par nature », comme « en dehors du travail ». En dépit du mille-feuilles administratif que constitue l'empilement de ces mesures et des vaines tentatives politiques pour les unifier⁴, il se dégage en effet des convergences entre tous ces dispositifs dont Gérard Mauger⁵ avait déjà souligné les conséquences sur la déstabilisation du marché du travail et sur lesquelles nous reviendrons dans un premier temps. Enfin, la multiplication de ces statuts hybrides, entre l'emploi et l'assistance, voire l'engagement citoyen, dans lequel le monde associatif est particulièrement impliqué, doit, selon nous, être pensée dans le cadre plus général des « métamorphoses » de cet univers⁶.

Entre l'emploi et l'assistance : le « bénéficiaire » d'un contrat aidé

Instituées au nom de la recherche du travail « à tout prix », les politiques d'insertion mises en œuvre dans le monde associatif renforcent les particularités du rapport salarial construit dans un univers qui se pose, socialement et historiquement, comme « hors de la sphère productive » puisque consacré depuis 1901 comme l'espace, par excellence, de l'engagement citoyen et de la société civile. En effet, les salariés « bénéficiaires » de mesures d'insertion le sont souvent en vertu de caractéristiques particulières (sexe, âge, lieu de résidence, durée de chômage, etc.) qui les posent, pour reprendre ici les catégories administratives, comme des « publics éloignés de l'emploi ». Dit autrement, ces mesures d'insertion construisent des salariés « pas comme les autres », car soumis à un devoir d'insertion dans le « secteur marchand » et, à ce titre, non pris en compte dans le calcul des effectifs de l'entreprise. Ces politiques d'insertion représentent ainsi une forme d'*affirmative action* qui ne dit pas son nom. Il en résulte deux tensions majeures : d'une part, l'emploi associatif dans le secteur « non marchand » est discrédité de fait, comme non conforme à la norme légitime de l'emploi (ce dernier, « par nature », situé dans le « secteur marchand »). D'autre part, le travailleur en insertion, étant d'abord défini comme un « bénéficiaire » de mesures spécifiques (horaires adaptés à la recherche d'emploi, périodes d'immersion dans le secteur marchand, etc.), il fait fréquemment l'objet d'une stigmatisation liée à l'appartenance à la catégorie des « publics éloignés de l'emploi ».

4. Créé en décembre 2008, le « contrat unique d'insertion » ne l'est plus dans la réalité.

5. Gérard Mauger, « Les politiques d'insertion », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, p.5-14.

6. Matthieu Hély, *op.cit.*

Le « vrai » emploi n'est pas dans le monde associatif

Dans l'ensemble de ces dispositifs, l'octroi du statut de bénéficiaire d'un contrat aidé s'accompagne d'une injonction à trouver un « vrai » emploi dans le secteur marchand. Cette norme disqualifie par avance, il faut le noter, le développement de l'activité salariée dans le secteur associatif. Elle a, par ailleurs, été renforcée en 2008 avec la mise en place du « contrat unique d'insertion ». En effet, le salarié ayant signé un contrat d'accompagnement vers l'emploi dans le secteur non marchand peut réaliser des périodes dites « d'immersion » auprès d'un ou plusieurs autres employeurs « légitimes » (i.e dans le secteur marchand), afin de développer son expérience et ses compétences. Autrement dit, cette disposition hiérarchise implicitement les compétences puisque c'est le travail en dehors du secteur associatif qui permet d'acquérir un savoir-faire véritablement reconnu par l'institution « marché du travail »⁵. Plus généralement, ces règles spécifiques confortent le constat d'une hiérarchie légitime des savoirs acquis par la pratique professionnelle : tous les savoirs ne se valent pas. Ainsi, les efforts déployés par les organisations associatives pour « valoriser » les compétences acquises par le travail associatif, comme les y invitent des dispositifs tels que la validation des acquis de l'expérience⁶, révèlent surtout que les « vrais » savoirs managériaux sont monopolisés par l'entreprise marchande. Les acteurs associatifs sont en effet réduits à produire une rhétorique, faiblement performative, en invoquant les vertus du « capital social associatif »⁷ ou en développant des outils associatifs de gestion tels les « référentiels de compétences bénévoles », comme le propose Dominique Thierry, président de France Bénévolat. Ce dernier écrit ainsi : « On entend souvent cette phrase : “Les associations devraient être gérées comme des entreprises !” Outre qu'elle vient de personnes qui méconnaissent généralement totalement la réalité de la vie associative, elle est particulièrement insupportable par sa projection sur une forme de modèle unique, comme si l'Entreprise était parfaite, ne générait aucun dysfonctionnement sociétal, ne créait pas de pollution, ne générait pas d'exclusion, respectait parfaitement toutes les règles collectives. On a alors envie de répondre : “Et si les entreprises étaient gérées comme des associations ?” ». Pour adhérer à ce discours, il faudrait néanmoins que les référentiels en question ne soient pas conçus en parfaite conformité avec les normes managériales. Bref, pour le dire d'un mot, les mesures d'insertion

5. Sur cette notion, je m'inspire de l'approche du salariat développée par Bernard Friot et des définitions qu'il donne dans *L'enjeu du salaire*, Paris, La Dispute, “Travail et salariat”, 2012.
6. Laurent Willemez, « Faire fructifier son engagement : conséquences et limites de la validation des expériences militantes ». in *La validation des acquis de l'expérience. La reconnaissance d'un nouveau droit*, Frédéric Neyrat (dir.), Paris, Éditions du Croquant, 2007, p.377-394.
7. Jean-Pierre Worms, Le capital social associatif en France hier et aujourd'hui ». in *Le capital social*, Antoine Beuvort et Michel Lallement (dir.), Paris, La Découverte, 2006, p.226-245.

par le travail comme les référentiels de compétences bénévoles révèlent que le monde associatif peine à être considéré comme un lieu légitime d'acquisition de savoirs utiles et mobilisables sur le marché du travail.

Un « bénéficiaire » plus qu'un salarié

Autre effet bien connu, les politiques de contrats aidés morcellent l'identité du travailleur associatif et l'assignent à un statut de « bénéficiaire » stigmatisé car relevant davantage de la dépendance à l'égard de la solidarité nationale que de la dignité du salarié qui fonde sa propre protection sur sa contribution à l'activité productive. Illustration de cette dénégation : l'article L. 1111-3 du Code du Travail qui exclut explicitement les titulaires d'un contrat d'insertion du calcul des effectifs de l'entreprise, indicateur décisif dans la définition des seuils obligeant l'employeur à organiser des élections professionnelles afin de désigner les représentants du personnel. Sur le plan du droit, les salariés en contrat d'insertion sont donc considérés comme des « demi-travailleurs ». Saisi par l'union syndicale CGT des Bouches-du-Rhône au sujet de l'usage des salariés en contrat aidé par une association d'insertion par l'activité économique, le Conseil Constitutionnel a confirmé, par la décision n° 2011-122 QPC du 29 avril 2011, la conformité de cet article. L'institution a ainsi écarté les trois griefs soulevés par les requérants selon lesquels cet article portait atteinte au principe d'égalité devant la loi, au principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, et au principe de la liberté syndicale. Il résulte de cette décision que les salariés en contrat d'insertion ne sont pas comptabilisés dans les effectifs de l'entreprise mais demeurent néanmoins éligibles au sein des instances représentatives du personnel de l'entreprise dans laquelle ils travaillent et jouissent, comme tout salarié, de leur liberté syndicale. Dit autrement, les salariés en insertion ne comptent pas dans les effectifs mais conservent, au niveau du droit formel, leurs droits à la représentation syndicale et collective. Pour autant, ces droits formels sont bien loin d'être des droits réels. En effet, près de 30% des salariés du monde associatif ne sont affiliés à aucune convention collective adaptée à leur branche et les institutions représentatives du personnel y sont encore très faiblement implantées⁸. Les salariés en insertion employés par des entreprises associatives sont donc soumis à une injonction contradictoire : ils doivent s'insérer par le travail mais n'ont aucune possi-

8. Voir Yves Lochard, Arnaud Trenta, Nadège Vezinat, « Quelle professionnalisation pour le monde associatif ? ». Entretien avec Matthieu Hély », *La Vie des idées*, 25 novembre 2011. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Quelle-professionnalisation-pour.html>

bilité d'être effectivement insérés dans leur travail. Cette situation objective favorise, chez des employeurs associatifs qui ont souvent les plus grandes difficultés à se vivre comme des « patrons », le développement d'attitudes et de pratiques paternalistes dans l'organisation des relations de travail.

Penser le monde associatif comme un monde du travail : une utopie réaliste ?

Une récente étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail (Dares) souligne en effet que « lorsqu'elles sont en emploi six mois après, les personnes sorties de contrats aidés du secteur non marchand (dont les associations sont le principal employeur) se réinsèrent majoritairement dans ce secteur »⁹. En outre, la même étude souligne que les chances d'être à nouveau embauché dans le cadre d'un emploi en contrat aidé sont plus élevées pour les sortants de contrats dans le secteur non marchand par rapport aux sortants du secteur marchand.

La thèse selon laquelle les organisations de l'économie sociale incarneraient l'idéal d'un marché « transitionnel » du travail est donc loin d'être vérifiée par les données empiriques. En soutenant le mythe d'une insertion illusoire dans les « vrais » emplois du secteur marchand, le monde associatif a ainsi accompagné, le plus souvent malgré lui, le processus de dualisation du marché du travail et d'effritement de la société salariale que Robert Castel a mis en évidence. En s'obstinant à ne pas se penser comme un monde du travail, ce qu'il est pourtant avec près de 2 millions de salariés, le monde associatif participe à la constitution de « demi-travailleurs » disposant de « demi-statuts ».

Rappelons en outre que les créations d'emplois réalisées dans le cadre du programme « nouveaux services, nouveaux emplois » étaient justifiées par la réponse à des « besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale » selon la loi de 1997 instituant les contrats « emplois-jeunes ». Comme nous l'avons souligné dans un ouvrage collectif, le glissement sémantique qui s'opère par la substitution de l'utilité sociale à la notion d'intérêt général n'a rien d'anodin¹⁰. En effet, il est évident que les activités mises en œuvre par le monde associatif s'inscrivent très largement dans le périmètre d'intervention de l'action publique, incarnée par l'État et les collectivités publiques. Or, lorsqu'un service est considéré comme contribuant à l'intérêt général, il l'est *a priori* ou *ex ante* (alors que

9. « L'insertion professionnelle, six mois après la sortie de contrats aidés : une analyse des salariés sortis en 2007 de CIE, CI-RMA, CAE et CAV », *Premières informations, premières synthèses*, n°2009-45.1, novembre 2009.

10. Xavier Engels, Matthieu Hély, et al., *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006.

l'utilité sociale doit être mesurée *ex post* par des outils de gestion). D'autre part, l'intérêt général contient une dimension universelle qui découle en partie de la doctrine du solidarisme élaborée par Léon Bourgeois selon laquelle l'État a une dette envers le citoyen, indépendamment de sa situation. Mettre en œuvre des services publics par des administrations publiques au nom de l'intérêt général ou déléguer la gestion de ceux-ci à des organisations privées, financées par la commande publique, et désormais les délivrer au nom de leur « utilité sociale », n'est pas la même chose. En effet, la référence à « l'utilité sociale », à laquelle les associations sont sommées de se conformer, traduit une adaptation des services à des publics spécifiques, souvent qualifiés de « vulnérables », voire « d'exclus ». C'est une différence majeure avec la conception historique de l'État social qui consacre l'universalité des services (sociaux, médicaux, d'éducation, de logement, etc.) qu'il délivre. Au final, la norme de « l'utilité sociale », qui structure désormais les pratiques du monde associatif, conduit fréquemment à pratiquer une sélection, plus ou moins dissimulée, des publics pour se conformer aux objectifs prescrits par les donneurs d'ordre publics. En ce sens, la légitimation des organisations associatives par la référence à l'utilité sociale révèle un affaiblissement de la « mystique de l'intérêt général » incarnée par l'État social. Le dossier réalisé par la Ligue de l'enseignement¹¹, opportunément titré « Les possibilités insoupçonnées du *New Public Management* », fait apparaître de façon manifeste cet affaiblissement. En effet, l'introduction de ce dossier reprend une figure rhétorique classique de la pensée néolibérale qui repose sur une critique de l'administration bureaucratique et se termine sur une posture de réalisme résigné, qui, en une phrase, en dit beaucoup sur le rôle de « contre-pouvoir éclairé » et « innovant » qu'incarnerait le monde associatif : « Il est peut-être temps d'admettre qu'on ne reviendra pas aux grandes administrations à l'ancienne et que ce nouveau mode de gestion publique [...] n'est pas sans avantages ». Voilà qui a le mérite de la clarté.

À l'heure où le mouvement Emmaüs vient de connaître le premier conflit social de son histoire¹², il est peut-être temps pour le monde associatif de réfléchir à la nature des services qu'il produit et à la figure du travailleur qu'il incarne. Sans cela, le risque est grand que le monde associatif joue le rôle d'opérateur privé de politiques publiques, participant ainsi activement à l'élaboration des nouvelles formes d'intervention de l'État « néolibéral », qui utilise le travail associatif,

11. « Les services publics sont-ils condamnés ? », *La Ligue de l'enseignement*, juin-juillet 2012, consultable sur le site internet : <http://www.laligue.org/>
12. Matthieu Hély, Maud Simonet, « Le monde associatif en conflits : des relations professionnelles sans relation ? ». in *L'année sociale 2011*, Sophie Bérout, Nathalie Dompnier, David Garibay (dir.), Syllepse, 2011, p.127-139.

dont les statuts dérivés des politiques d'insertion sont une composante désormais importante, comme une véritable « variable d'ajustement ». Les injonctions de l'évaluation à la performance, prescrites par le nouveau management public, sont en effet de plus en plus prégnantes dans les pratiques associatives dont le financement demeure très largement subordonné à la commande publique¹³. ■

13. Voir Matthieu Hély, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », *Informations sociales*, n°172, à paraître.