

10/2012

tef travail
emploi
formation

L'INSERTION A GEOMETRIE VARIABLE :
VERS UNE GESTION DES AJUSTEMENTS TEMPORAIRES

(sous la direction de Mejed Hamzaoui)

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES

CAHIERS DE
SOCIOLOGIE ET
D'ECONOMIE
REGIONALES

Revue éditée par le Centre METICES de l'Université Libre de Bruxelles.

Anciennement :

*Critique Régionale –
Cahiers de Sociologie et d'Economie Régionales
Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation*

Revue publiée gratuitement sur le site internet : <http://metices.ulb.ac.be>

Rédaction – Administration :

travail emploi formation – **Metices**
Institut de Sociologie – ULB
Avenue Jeanne 44 – CP 124
B-1050 Bruxelles

Tél. : 02/650 31 83
Fax : 02/650 33 35
Email : tef@ulb.ac.be

Editorial : Trouver une place dans la société d'insertion

*Mejed HAMZAoui
Département des sciences sociales et sciences du travail
Université Libre de Bruxelles*

C'est avant tout au sein de la société d'insertion qu'il faut situer les politiques actuelles d'insertion et d'activation.

L'analyse des programmes des dispositifs sociaux d'insertion, d'activation et d'accompagnement fait en effet apparaître un retour en force de la gestion individuelle des problèmes sociaux (dimension morale). Cette logique gestionnaire justifie qu'un droit à l'aide sociale ou à l'emploi et ou à l'allocation de chômage se mérite et implique une responsabilité individuelle. Autrement dit, dans le modèle de politique sociale active, l'individu est celui qui fait preuve de sa capacité d'agir et de prendre en charge, par ses propres moyens, ses besoins et ses problèmes sociaux (Hamzaoui et Bingen, 2010).

Autrement dit, tout individu a le devoir de gérer son parcours pour assurer sa place dans la société d'insertion. Dès lors, il ne s'agit plus de concevoir l'insertion en termes de droit, mais en tant que principe d'obligation sociale et d'implication de la personne vulnérable dans le corps social, dans la vie des institutions.

Construite de moins en moins autour du modèle de réparation/émancipation mais autour du modèle d'activation, la politique de l'insertion vise moins les emplois disponibles et clairement repérables en termes de profil, mais des caractéristiques personnelles des publics à insérer.

Dans cette nouvelle configuration, l'objectif n'est plus la réparation, l'émancipation, la socialisation des responsabilités et des risques sociaux, mais la responsabilisation

individuelle de trouver une place dans la société.

Dans ce numéro de Travail, Emploi, Formation - TEF, il nous a semblé pertinent d'approfondir la question de l'insertion comme catégorie de l'action publique. Pour aborder ce thème, parmi d'autres, au quatrième Congrès de l'AIFRIS¹ (Association internationale pour la formation, la recherche et l'intervention sociale), nous avons sélectionné six communications qui sont publiées dans une version enrichie.

Christophe Zander et Didier Benoit tentent de montrer que dans le contexte actuel de mutation des rapports sociaux de production, de crise des modes de régulation, l'exemple du RSA (Revenu de Solidarité Active) en France met en question la capacité du social à porter une contribution critique à l'évolution du travail et à promouvoir encore un modèle émancipateur. En d'autres termes, l'allocation nommée revenu de solidarité active peut être lue, dans ses fondements, sa mise en place et sa réception par les acteurs comme un révélateur des mutations contemporaines de l'action publique et de l'évolution de l'État Social.

Pour répondre à des constats théoriques et empiriques de développement social local durable ou de gestion de l'incertitude comme norme, Mejed Hamzaoui tente d'une part, de replacer la notion de social durable dans le processus de l'émergence d'une société d'insertion (par opposition à une société d'intégration par le travail) et d'une gestion sociale de l'incertitude. D'autre part, il explore les contours et les enjeux de la gestion des pratiques sociales dans un processus d'institutionnalisation de l'instabilité.

Emilie Rosenstein, Jean-Michel Bonvin et Sébastien Schafer proposent d'étudier la situation de la Suisse en matière de politiques intégrées de l'emploi à partir d'une étude de cas. En adoptant un cadre théorique inspiré de l'approche par les capacités développées par Amartya Sen, cette contribution permet de questionner les fins et les moyens de ces politiques intégrées de l'emploi.

¹ Le 4^e congrès s'est tenu à Genève du 5 au 8 juillet 2011. Le thème principal est « Crises, gouvernances, développement durable : quelles articulations avec l'intervention sociale ? », www.aifris.eu

Michel Sylin et Renaud Maes analysent les impacts du dispositif « article 60§7 » sur les usagers mis au travail. Ils se basent pour ce faire sur les témoignages de travailleurs « article 60 » de la Région bruxelloise. L'analyse de ces témoignages met en évidence la difficulté pour ces travailleurs-allocataires sociaux d'envisager un avenir professionnel et leur méconnaissance des possibilités qui s'offrent à eux, notamment en termes de reprise d'études.

Le texte de Véronique Antonin-Tattini s'intéresse à la pratique de placement vers l'emploi exercée par des professionnels actifs dans des services de placement en Suisse pour des personnes handicapées. Il propose de prendre au sérieux le terme de placement pour améliorer leur travail d'insertion.

L'outil partenarial dans l'insertion professionnelle est au cœur de l'analyse que propose Jacques Wels. Pour lui, le champ de l'insertion professionnelle a été marqué au cours de la dernière décennie par une contractualisation et une professionnalisation de l'outil partenarial. On assiste également à la multiplication des partenaires sur le territoire et à une diversification des missions qui leur sont attribuées. Aujourd'hui, ils ne relèvent plus seulement de la formation mais bien plutôt d'un support à une démarche de recherche d'emploi. Ce nouveau mode de gestion du partenariat s'inscrit en fait dans une injonction biographique grandissante pour les demandeurs d'emploi ; il s'agit aujourd'hui de construire un réel projet professionnel. Dans cette perspective, cet article présente une triple ambition : saisir quelques aspects méthodologiques d'une sociologie des réseaux sociaux en fixant un cadre d'analyse, poser trois éléments négligés dans l'analyse du travail de terrain et, enfin, dresser un panorama, pour la région Bruxelloise, du tissage des structures partenariales.

Bibliographie

HAMZAOUI M. et BINGEN A. (sous la dir. de), Vers de nouvelles pratiques participatives ?, *Les Politiques sociales*, Bruxelles, n° 3&4, 2010.

Le RSA : un révélateur des mutations des conceptions de l'action publique en France ?

*Christophe ZANDER,
formateur enseignant à l'institut régional du travail éducatif et social de Bourgogne – Dijon Doctorant en
sociologie à l'Université de Strasbourg
Didier BENOIT,
formateur enseignant à l'Institut régional du travail social de Lorraine - Metz*

Entre 2002 et 2010, le législateur aura en France fait le choix de réorganiser entièrement le secteur social et médico-social : réorganisation des missions et des tutelles par l'acte 2 de la décentralisation, les lois de 2003 et la « loi Hôpital Patient Santé Territoire », réorganisation des grands domaines d'intervention (enfance en danger, handicap, logement, majeurs protégés) réforment les modes de financements et de contrôle des établissements et services.

Cette quasi décennie aura constitué une étape majeure de l'évolution de l'action sociale et médico-sociale, succédant, dans l'histoire des sources et répertoires (Chauvière, 2004) du secteur au mouvement fondateur d'après-guerre, au mouvement d'institutionnalisation des années 70, à la décentralisation et au tournant technique et libéral des années 90. Cette étape de l'évolution du champ social n'est évidemment pas née du hasard ou de la seule stratégie politique ou technique des décideurs. Elle s'inscrit dans une évolution plus large des modèles de production, des rationalités et représentations qui sous-tendent l'action publique et des zones de frictions entre ces espaces de sens. C'est généralement en invoquant le droit des usagers (Belorgey, 2008), l'amélioration de la qualité des services mais aussi la rationalité budgétaire entendue comme condition de la modernisation et de soutenabilité des services (Hardy, 2003) que ces évolutions auront été portées et mises en œuvre, rencontrant auprès des professionnels et militants associatifs une opposition toute relative.

Cependant, une lecture plus fine des évolutions récentes montre que les paradoxes de cette période sont nombreux. On ne saurait en effet, pour en comprendre les ressorts, se limiter à

une lecture univoque en termes de pression gestionnaire ou de libéralisme économique. Quoique réelle et opérante, cette tendance ne saurait suffire à reconfigurer les fondements de l'action publique. Elle renvoie inmanquablement à une crise des modes de régulation et de gouvernance. Comment dès lors tenter de rendre compte, par touches ou esquisses à défaut de peinture exhaustive, de ce qui a agité le secteur social français depuis dix ans ? Comment rendre compte des constructions de l'action publique sociale contemporaine (Cantelli, Jacob, Genard, de Visscher 2007) ?

Face à l'ampleur des évolutions évoquées, au volume financier et d'activité administrative qu'elles mettent en jeu, au nombre surtout de destins individuels qu'elles touchent, il semblerait en effet irréaliste sinon présomptueux de tenter de dégager une fresque exhaustive des réformes, sauf à faire plus ou moins le choix du partial, de la caricature ou de l'idéologie. Cet article basé en partie sur des entretiens menés depuis 2008 auprès d'acteurs de terrain, de décideurs publics et associatifs, et sur l'observation des dispositifs, propose d'interroger ces évolutions au travers de l'exemple précis de la réforme du revenu minimum initié en 2008 et qui a vu se généraliser pour plus d'un million de bénéficiaires le RSA en place du RMI créé vingt ans plus tôt. Illustrant ces évolutions, le RSA ou revenu de solidarité active, généralisé en 2009, est en effet un révélateur par les dynamiques qu'il aura généré, des rapports de forces en cours dans le champ social et des rationalités qui sous-tendent l'ensemble des dispositifs sociaux. Ce dispositif du RSA, dispositif d'inspiration *workfare* succédant au RMI, emblématique du modèle social français, se distingue en effet comme un analyseur possible de l'évolution récente des politiques de solidarité et des représentations qui les sous-tendent.

Le RSA n'aura pas échappé à la règle d'être présenté comme une modernisation et une amélioration au bénéfice des usagers et allocataires, mais il aura également et surtout été un révélateur d'évolutions sociétales quant à la place du travail ou au rapport des pouvoirs publics au marché de l'emploi. Mis en œuvre en 2008 par Martin Hirsch, haut-commissaire en charge des solidarités nommées « actives », ce dispositif devait rompre avec la logique d'assistantat et avec les trappes à pauvreté générés par les anciens dispositifs d'assistance.

S'il apparaît après deux ans de généralisation du dispositif que celui-ci a pris sans difficulté le relais du RMI, le RSA permet également une réflexion plus large sur ce qu'il révèle des

évolutions du champ social français. Son élaboration, son expérimentation puis sa généralisation, auront en effet mis en mouvement nombre d'acteurs et en résonance bien des discours.

Notre analyse de cette réforme repose sur trois hypothèses : celle selon laquelle le RSA traduirait une évolution des modes de régulation et de gestion du salariat et des revenus, celle selon laquelle le RSA aurait agi en analyseur d'une crise de la gouvernance sociale en France et celle enfin selon laquelle le RSA viendrait acter une évolution de la relation d'accompagnement établie entre travailleurs sociaux et bénéficiaires de minimas sociaux. Le présent article s'appuiera sur les deux premières.

1. Le RSA : acte second de la fin des régulations salariales ?

La France s'enorgueillit d'un modèle social se voulant un des plus généreux et solidaires d'Europe. Quand bien même le mythe ne résiste guère à la comparaison objective, en particulier à l'issue d'une séquence libérale intense, et que ce prétendu « modèle » n'a eu cesse d'évoluer et de se transformer au fil des années qui ont suivi la consolidation de l'état social après-guerre, les français restent profondément attachés à un certain nombre de caractéristiques fortes du système : principe d'égalité, de répartition, primauté de la gestion publique et associative, caractère universel des prestations ...

Profondément ancrée dans le paysage et la culture politique, la notion de modèle social repose en France comme dans plusieurs pays européens sur un compromis salarial (Vatin, 2007) issu des luttes sociales et concrétisé après-guerre. En effet, la période de l'après-guerre aura constitué un contexte inédit favorisant l'émergence d'un Etat Providence affirmé : situation politique traduite par la mise en œuvre du programme du Conseil National de la Résistance qui prévoyait un Etat social fort et une répartition des richesses en faveur du travail, poids du Parti Communiste Français et souci conservateur concomitant de réguler les tensions sociales, dynamique économique liée à la reconstruction et au rattrapage économique lié au plan Marshall... Cette situation aura permis l'émergence d'un compromis globalement favorable au travail et articulant le triptyque du système social : un axe de protection lié au travail, à ses conditions d'exercice et de rémunération, un axe assurantiel reposant sur la cotisation obligatoire et le salaire socialisé et un axe assistanciel destiné aux

individus durablement éloignés de l'emploi ou de la capacité à subvenir seuls ou comme ayant droit à leurs besoins fondamentaux. Ces données sont bien connues et largement commentées. De toutes les caractéristiques de ce système social, nous en retiendrons une : celle d'être fondamentalement lié à la situation du salariat, à la réalité du marché de l'emploi et au dynamisme économique, de la croissance. En effet, dans la logique de ce compromis, le travail suffisamment protégé et rémunérateur correspond à la première des protections, et contribue par la cotisation et l'impôt, c'est-à-dire la redistribution, à garantir les niveaux subsidiaires de protection. Malgré une intense production de la recherche sociologique sur ces phénomènes, la question de la crise du salariat, le renversement du compromis au bénéfice du capital et la fragilisation des protections collectives que ces évolutions impliquent restent largement l'impensé politique de ce système. Porté par un optimisme social, une croyance dans le progrès et un attachement des Français au système, comment pouvait-il en être autrement ? Les années qui allaient suivre les trente glorieuses allaient cependant rebattre les cartes.

Ainsi, au cours de la première partie de ce qu'Askenazy a récemment nommé « les décennies aveugles », la machine va s'enrayer du fait de l'évolution du modèle productif, de choix politiques et de la riposte du capital face au travail. Le ralentissement de la croissance, lié à la fin de la période de reconstruction, au choc pétrolier et à l'évolution des modes de vie, suivi par une évolution marquée de la scène économique internationale, s'est traduit par des choix productifs nouveaux. Citons pour exemple le développement du tertiaire, l'obsolescence programmée des produits, la gestion en flux tendus ... réarticulant la question de l'économique, du social et de l'écologique, et posant la question de la croissance comme donnée centrale des économies. Ces évolutions auront généré deux fragilisations du modèle salarial (Paugam, 2005, Castel, 1995, 2009) : une extension du chômage tant dans le nombre de personnes touchées que dans la durée de cette situation, une fragilisation de l'emploi, par la précarisation grandissante des statuts (explosion de l'Interim [Glaymann, 2005], du temps partiel et des contrats atypiques [Husson, 2006]) et l'intensification du travail (Askenazy, 2004, Dugué, 2006). Si la fragilisation de l'emploi aura été longtemps au cœur du débat politique français, celle de l'emploi précaire ne sera réellement prise en compte dans les discours officiels qu'à partir de 2005 au motif d'un discours largement en faveur de la flexibilité et du mythe récurrent du travail « excessivement protégé » en France ainsi que de la croyance collective en un travail pensé en valeur et en nécessité.

Face au développement du chômage et de sa durée, mais aussi face aux événements sociaux qui traduisent la fragilisation de certains territoires et publics – les émeutes urbaines qui font leur apparition sur la scène médiatique dans les années 80 en sont une illustration, la mise en place du RMI, revenu minimum d'insertion sera un acte politique essentiel. Ce dispositif sera, pendant 20 ans, de 1988 à 2008, central de l'intervention sociale en France, culminant à plus d'un million d'allocataires en 2008, fin de sa période de mise en œuvre. Ultime filet de protection autant que garantie sociale, il marque une rupture rarement évoquée mais essentielle dans la conception de l'action publique. En effet, la mise en place du RMI constitue d'une certaine manière un aveu : celui de l'abandon du principe de plein emploi et de la centralité du salariat comme protection durable et normale des individus. Tout en continuant à raisonner selon un modèle de valeur travail – le I de insertion nous le rappelle- le RMI est avant tout une première abdication de la régulation du marché de l'emploi. Comment expliquer dès lors son dépassement et sa refonte ? Son remplacement, après 20 années d'usage, par le Revenu de Solidarité Active ? Un faisceau d'éléments apporte quelques explications.

Tout d'abord, un consensus des acteurs sociaux sur la contre productivité du dispositif en termes de lutte contre la pauvreté et le non emploi, avec des « effets désincitatifs » souvent évoqués, d'où la célèbre expression de « trappe à pauvreté ». Loin de se formuler sous l'angle de la domination ou de la disqualification, l'analyse des acteurs interrogés est singulièrement marquée par une approche individualisée et pensant l'action comme rationnelle.

Ensuite, un relatif consensus autour de la valeur du travail et de l'insertion par le travail, de la droite de gouvernement à certains acteurs importants des mouvements associatifs, notamment Emmaüs dont les valeurs et les acteurs ont été à la source de la réforme, ou encore de certaines organisations syndicales.

Enfin, une reconnaissance tardive mais réelle du problème des travailleurs pauvres. Celle-ci aura été initiée par un développement des recherches sur la question des précarités salariales dans le champ des sciences humaines, puis actée par la conférence ministérielle de 2005 présidée par Martin Hirsch alors président d'Emmaus France qui verra apparaître la proposition d'un Revenu de Solidarité Active. Cette « convergence équivoque des regards »

favorisera la mise en œuvre du dispositif RSA à l'occasion de l'arrivée au gouvernement de Martin Hirsch suite à l'élection de Nicolas Sarkozy. Cette mesure était d'ailleurs inscrite dans le programme des principales organisations politiques durant la campagne présidentielle. Dispositif favorisant la dignité et la lutte contre la pauvreté, activation de la dépense passive, amélioration de la situation des travailleurs précaires ... nombre d'acteurs y trouvaient un avantage et une lecture compatible avec leur projet et leur stratégie. Le RSA sera donc mis en œuvre à titre expérimental puis généralisé comme un dispositif à double entrée, à la fois allocation fondante devant favoriser le cumul activité/allocation et complément de revenu pour les travailleurs pauvres. Au RMI qui marquait une abdication face à la régulation de l'emploi et l'abandon du projet de plein emploi, le RSA semble répondre par une abdication face à la régulation des salaires. De nombreux acteurs de terrain ou politiques que nous avons interrogés ont ainsi regretté que la mise en place du RSA ne se soit pas accompagnée d'une action en faveur des bas salaires, de la conditionnalité du recours aux contrats de travail précaires ou d'une négociation sociale. La baisse de la TVA dans la restauration est souvent évoquée comme un exemple de renégociation ratée. Les propositions audacieuses amenées par le Grenelle de l'insertion qui s'était tenu dans la même séquence politique auront été rapidement reléguées, autant que des pistes spécifiques pour les migrants, les personnes incarcérées ou les jeunes pour des motifs sécuritaires et moralistes. De plus, comme l'a démontré Denis Clerc, le recours au RSA ne garantit en rien un passage du seuil de pauvreté, ce qui amène des personnes à vivre la situation paradoxale d'être des « pauvres socialement rémunérés ». Enfin un effet incitatif à la création d'emplois précaires « sécurisés » peut même être craint dans la durée (Caudron, 2008). Le RSA semble donc caractériser le passage de l'Etat régulateur à « l'Etat Social Actif » correcteur des excès plus que régulateur des marchés et activateur consciencieux au moins en discours des dépenses jugées passives, incitant à la reprise d'activité et à l'effort individuel dans une société ne garantissant ni l'emploi ni les salaires, ni même le revenu.

2. le RSA : révélateur d'une crise de la gouvernance du social ?

Fortement décontextualisé et ramené à un dispositif technique, le RSA semble avoir manqué une étape dans sa mise en œuvre. En cela, il est sans doute révélateur d'une crise de la gouvernance de l'action sociale en France. Celle-ci semble en effet prise dans une crise de la décentralisation, de l'Etat et de l'Action Publique. La mise en place du RSA aura été conduite

en trois phases successives : la gestation du projet au sein d'une Agence dédiée, l'expérimentation et la généralisation. Cette mise en œuvre aura au départ été de l'avis de nombreux acteurs enquêtés un source réelle d'optimisme voire d'enthousiasme : les moyens alloués, le travail en réseau que permettait l'expérimentation, la revisite des partenariats et des pratiques, le décloisonnement des acteurs ... autant de dynamiques porteuses de sens et que beaucoup d'acteurs interrogés, malgré leur approche actuelle critique, saluent alors comme une étape constructive.

Cependant, au moment de la généralisation du dispositif, une marche semble manquée dans la généralisation parallèle des bonnes pratiques et des dynamiques de remobilisation. Les trois éléments les plus cités par les acteurs sont la perte des espaces de coordination, la disparition d'une conduite lisible de l'action et l'accroissement de la pression gestionnaire. On peut voir dans cette « marche manquée » l'effet de plusieurs facettes de la crise de la gouvernance du social.

Tout d'abord, une crise majeure de la décentralisation. Amorcée dans les années 80, renforcée au cours des années 2000, le processus de décentralisation semble avoir peu à peu atteint ses limites, et la crise financière de 2008 sera venue aggraver une situation marquée par la fragilité financière des collectivités départementales, porteuses des solidarités. Dans un Etat fortement centralisé par tradition comme la France, le processus de décentralisation apparaissait au début des années 80 comme une révolution démocratique qui allait favoriser la proximité, le contrôle démocratique. L'échelon départemental allait être défini comme l'échelon des solidarités et, par vagues de décentralisations successives, apparaître comme le premier opérateur des solidarités, un « welfare local » (Lafore, 2006). Cependant décentralisation ne signifie pas fédéralisme, et les collectivités locales restent en France soumises à un cadre national strict notamment sur le plan budgétaire, n'étant pas maîtresses de leurs ressources (l'Etat central devant leur verser une partie de leur budget au titre des compétences transférées, les impôts étant définis à l'échelon national et les budgets locaux devant être présentés en équilibre). L'augmentation de la dépense sociale au fil des ans, quelques mesures fiscales décidées au détriment des collectivités et le non versement de certaines compensations auront amené les départements français à une situation critique. L'absence de marges de manœuvre en a été la conséquence logique. L'expérimentation du RSA était venue redonner de l'espace aux acteurs territoriaux mais de façon temporaire et

circonstanciée. Les fonds dédiés à l'expérimentation clôturée et la généralisation faite, les collectivités locales durent revenir à leurs réalités. La décentralisation apparaît avec le recul comme un processus de compression mécanique, par voie budgétaire, et non politique, par décision assumée, de la dépense sociale. Les travailleurs sociaux issus de collectivités ayant ou non vécu l'expérimentation en amont de la généralisation témoignent du renforcement des contrôles et de la supervision technique du processus d'allocation, au risque de la déprofessionnalisation.

De là, apparaît la vacuité de la place de l'Etat. L'ensemble des acteurs interrogés s'accordent à regretter le manque d'implication d'un Etat n'assumant guère son rôle de coordinateur et de régulateur – la non nomination d'un corps spécifique de Préfets à l'insertion est souvent citée comme une erreur stratégique- et ne parvenant pas à intégrer une nouvelle posture sociale, celle d'acteur stratège et de mobilisateur de réseau. Cette hésitation sur le rôle de l'Etat s'inscrit autant dans une absence de répertoire que dans une idéologie du moins d'État très présente depuis le début des années 2000 et dont la mise en place de la LOLF (loi organique relative à la loi de finance adoptée en 2001 et organisant les finances de l'Etat depuis 2006 autour de critères de performance) et de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP, processus de rationalisation des dépenses publiques se traduisant notamment par la suppression ou la fusion de certaines administrations) témoignent (Bonnelli, Pelletier 2010).

On comprend dès lors aisément que le RSA n'ait pas été intégré à un dispositif plus large de renforcement des régulations, alors même que la séparation entre les opérateurs de solidarité départementaux et d'Etat rendent indispensable, au risque de l'incohérence, une telle articulation. Une situation similaire apparaît dans d'autres secteurs d'intervention, tel le logement où la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable n'a pas été adossée à une politique renforcée de construction de régulation des loyers ou de remise sur le marché des logements vides. La généralisation du RSA s'est donc heurtée à la fragilisation des services publics, tel que celui de Pôle Emploi, service public de l'emploi issu de la fusion de deux administrations, chargé de l'instruction et du suivi de certains titulaires du RSA, ou à une idéologie individualiste peu compatible avec des analyses systémiques, une idéologie de la réussite pour reprendre l'expression de Serge Ebersold. Le compromis initial autour du RSA se sera donc heurté aux représentations dominantes et aux modèles d'action publique qu'il impose, les «marchés manquées» venant légitimer les discours les plus rigides, tel que

celui du ministre Laurent Wauquiez, appelant à vaincre « le cancer de l'assistanat ». Ce ministre était pourtant membre de la commission de 2005, en sa qualité de député...

Pour autant, cette image du cancer est intéressante à entendre et à rapprocher du thème de campagne du candidat conservateur à la présidentielle de 1995, Jacques Chirac. Le futur président avait fait le choix lui aussi d'une image biologique et corporelle, celle de la fracture.

La fracture supposait encore d'une certaine manière l'idée d'un corps unifié, d'une cicatrisation nécessaire, d'une consolidation des os. Bref, d'une solidarité des parties, d'un corps qui se répare et se régule. Dix-sept ans plus tard, un membre de sa famille politique parle désormais de cancer, c'est à dire d'envahissement, de cellules surnuméraires, de corps étranger et d'ennemi intérieur. L'image du cancer correspond finalement assez bien à une nouvelle logique d'action publique basée sur le contrôle, l'activation, le rejet de certaines populations, la crispation sécuritaire et la radiation -c'est le terme utilisé à Pôle emploi- des bénéficiaires du RSA qui ne remplissent pas leurs obligations.

3. Évolutions des rationalités d'intervention et questionnements productivistes

Le RSA semble ainsi agir comme un révélateur des rationalités d'intervention. Celles-ci révèlent des représentations qui sous-tendent l'action sociale contemporaine. Le rapport à l'emploi et au travail tout d'abord, en passant d'une logique de régulation à une logique de correction et d'accompagnement. La redéfinition ensuite des catégories d'intervention avec une porosité accrue entre les catégories de salariés et d'exclus, par extension du champ de la précarité (Paugam, Duvoux, 2008). La reformulation des problèmes sociaux autour de formulations individuelles plus que collectives est l'une des conséquences de ce brouillage des catégories, ce qui entraîne le renforcement des logiques « d'équité » (Thomas, 2010), mais aussi des logiques répressives et de responsabilités individuelles, d'ordre biographique (Vrancken, 2010) voire la naturalisation des problèmes sociaux. Enfin, le renouveau d'un pragmatisme politique opportuniste face à des questions d'emploi, d'insertion et de pauvreté au risque d'une absence préjudiciable de lisibilité de la place des acteurs et de la volonté politique.

Mais le RSA semble avant tout marquer clairement une rupture, celle de l'impossibilité de

s'appuyer sur un lien automatique entre croissance du PIB et réduction de la pauvreté, le lien étant brisé depuis longtemps. Quel élément aura fait lien entre les différents protagonistes de cette aventure du RSA sinon une certaine croyance en un modèle de croissance reposant sur la centralité du travail? Lutter contre la pauvreté peut conduire certains de ces acteurs à envisager de déconnecter l'action publique du modèle productiviste, d'autres à repenser le partage du travail ou le revenu garanti (Mylondo, 2008). C'est reposer la question également de la centralité du travail dans notre modèle économique (Poshtone, 1993). Faire le bilan du RSA invite plus que jamais à proposer un nouveau paradigme politique qui rejoint sans doute celui de l'écologie au sens philosophique du terme, un des grands défis de l'action publique des années à venir.

Bibliographie

- ASKENAZY Ph., *Les désordres du travail*, Seuil, Paris, 2004.
ASKENAZY Ph., *Les décennies aveugles*, Seuil, Paris, 2011.
AUTES M., « Travail social et principe de justice » in J. Ion (dir.), *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005.
BARREYRE J-Y Cl., *Les exclus*, Dunod, Paris, 2000.
BEAUD S., CONFRAREUX J., et LINDGAARD J., (dir), *La France invisible*, La Découverte, Paris, 2008.
BELORGEY J-M., « La part des usagers », in M. BORGHETTO et M. CHAUVIERE (dir), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, Paris, 2008.
BONNELLI L., PELLETIER W., (dir), *L'Etat démantelé*, La Découverte/Monde diplomatique, articles « Les collectivités locales et la réforme de l'Etat » et « l'invention de pôle emploi », Paris, 2010.
BOURDIEU P. et al., *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1993.
CAMBERLEIN Ph., *Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France*, Dunod, Paris, 2011.
CANTELLI F., JACOB S., GENARD J-L., DE VISSCHER Ch., *Les constructions de l'action publique*, l'Harmattan, Paris, 2007.
CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995.
CASTEL R., « Devenir de l'Etat providence et Travail social » in J. Ion (dir.), *Le travail social en débat*, La Découverte, Paris, 2005.
CASTEL R., *La montée des incertitudes*, Seuil, Paris, 2009.
CAUDRON J., « RSA : une fabrique à emplois précaires », *Economie et politique*, n°648- 649, 2008.
CHAUVIERE M., *Travail social et action publique*, Dunod, Paris, 2004.
CLERC D., *La France des Travailleurs Pauvres*, Grasset, Paris, 2008.
DARDOT P., LAVAL C., *La nouvelle raison du Monde*, La Découverte, Paris, 2009.
DAGNAUD M., HIRSCH M., *Le parti des pauvres*, L'aube, 2009.
DE MONTLIBERT Ch., *La violence du chômage*, PUS, Strasbourg, 2001.
DUGUE B., « La folie du Changement » in Laurence Thery (dir), *Le travail intenable*, La Découverte, Paris, 2006.
EBERSOLD S., « De la question sociale à la question managériale » in Chauvière M (dir.), *Reconstruire l'action sociale*, Dunod, Paris, 2004.
EBERSOLD S., « Idéologie de la réussite, réinvention des institutions et reconfiguration du handicap », *Revue européenne de recherche sur le handicap*, vol. 4, n° 4, octobre 2010.
GADREY J., « Adieu à la croissance », *Alternatives économiques. Les petits Matins*, Paris, 2010.

- GLAYMANN D., *La vie en Interim*, Fayard, Paris, 2005.
- HARDY J-P., *Financement et tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Dunod, Paris, 2005.
- HUSSON M., (dir.), *Travail flexible, salarié jetable*, La Découverte, Paris, 2006.
- LAFORE R., « La décentralisation de l'action sociale » in *L'année de l'action sociale*, Dunod, Paris, 2006.
- MYLONDO J-B., *Ne pas perdre sa vie à la gagner*, Homnisphere, Paris, 2008.
- PAUGAM S., *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF, 2005.
- PAUGAM S., « La solidarité organique à l'épreuve de l'intensification du travail et de l'instabilité de l'emploi » in PAUGAM S. (dir.), *Repenser la solidarité*, PUF, Paris, 2007.
- PAUGAM S., DUVOUX N., *La régulation des Pauvres*, PUF, Paris, 2008.
- POSHTONE M., *Temps Travail et Domination sociale*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, Mille et Une Nuits, Paris, 2009, pour l'édition française.
- SERRE D., *Les coulisses de l'Etat social*, Raisons d'agir, Paris, 2009.
- THOMAS H., *Les vulnérables*, Terra, Editions du croquant, 2010.
- VATIN F. (dir.), *Le Salariat*, La dispute, Paris, 2007.
- VRANCKEN D., *Le Nouvel Ordre Protectionnel*, Parangon, 2010.

Développement social local durable ou gestion de l'incertitude comme norme

*Mejed HAMZAOUI
Département des sciences sociales et sciences du travail
Université Libre de Bruxelles*

Dans le contexte actuel de transfert des risques sociaux sur les personnes en situation de précarité, de l'individualisation des rapports sociaux, de la redéfinition du mode de traitement collectif des problèmes sociaux (Hamzaoui et Bingen, 2010) et de l'affaiblissement de liens sociaux (Hamzaoui, 2007 et 2009), que signifie la mise en œuvre d'une politique de développement social local durable ? Il nous semble impossible d'examiner la notion de la durabilité dans le développement social sans la replacer dans le contexte de l'émergence d'une société d'insertion et d'une gestion sociale de l'incertitude. Dans le cadre de la montée des incertitudes (Castel, 2009 ; Palmade, 2003 ; Bauman, 2000), la notion du développement social durable ne risque-t-elle pas d'être détournée de son sens premier pour servir un référentiel opératoire de rationalité de type managérial destiné à expérimenter localement une gestion territoriale des problèmes sociaux ?

Ce référentiel opératoire de rationalité de type managérial ne privilégie pas une démarche de pérennité et de consolidation des services et des actions sociales, mais au nom de l'efficacité et de la rentabilité (culture du résultat) des actions, on met en œuvre une logique du discontinu, de dérogation et de gestion de l'incertitude.

Partant de cette logique, les dispositifs de développement social local sont censés, semble-t-il, induire une autre manière de travailler (décloisonnement et transversalité du mode de gestion et d'intervention sociale) pour faire évoluer les réglementations administratives et les pratiques professionnelles et sociales.

C'est dans ce sens que les promoteurs de nouvelles politiques sociales locales (OCDE, Union Européenne...) considèrent ces nouveaux dispositifs d'insertion et territorialisés "temporaires" et "dérogatoires" comme de véritables laboratoires d'expérimentation d'une

nouvelle gestion et pratique sociale.

Pour répondre à ces constats théoriques et empiriques, nous essaierons d'une part, de replacer la notion de social durable dans le processus de l'émergence d'une société d'insertion (par opposition à une société d'intégration par le travail) et d'une gestion sociale de l'incertitude. D'autre part, nous tenterons d'analyser les enjeux et les limites de la gestion des pratiques sociales dans un processus d'institutionnalisation de l'instabilité.

1. Le développement social local dans la société d'insertion

Il est aisé de vérifier que les dispositifs d'insertion inspirés de la politique sociale d'activation s'appuient largement sur le système local.

L'irruption ou la réémergence des notions telles que le "local", le "territoire", la "zone", la "proximité", la "spécificité",... dans les programmes socio-économiques et culturels, et principalement dans la politique publique, est considérée par certains auteurs et militants, qui luttent en faveur d'un modèle d'action économique et sociale à l'échelon local, comme la critique d'un modèle centralisé de développement et symptomatique de la crise des analyses et des explications globalisantes de la société, crise dans laquelle se reflètent des transformations sociales essentielles. Dans ce sens, la mise en place d'une politique de "gestion sociale active et territorialisée" apparaît comme un instrument plus rigoureux de connaissance et de pratique de la société, surtout "locale".

Ainsi, les tenants de cette thèse ont vu dans la mise en œuvre des récentes "initiatives locales" de développement un "retour vers la société civile", dont l'objectif serait, non seulement de répondre à la crise socio-économique, mais aussi de développer une image valorisante de soi et de construire le sociétaire qui permet à chaque individu de se sentir citoyen.

D'autres y ont vu un processus de "relocalisation" qui ne serait que la manifestation spatiale du retour à une socialité refoulée (Garnier, 1982, p. 13). Phénomène de retrait, en raison duquel cet auteur adresse une critique sévère aux défenseurs du nouveau mode de régulation sociale locale, dont il dit qu' "après le détour vers le sociétal, où ils s'étaient perdus, le retour au local, où ils croient se "retrouver". Hier échaudés par les lendemains qui déchantent, ils inventent maintenant mille raisons pour se persuader que le présent les enchante".

Mais pourquoi cette valorisation du local? Que signifie ce retour au local? Et en quoi le traitement de la nouvelle question sociale confinée dans un cadre de gestion localisée des problèmes différents peut-elle œuvrer à sa résolution?

Souvent appliqué à l'espace rural dans les années septante, le terme de "développement local" qui redécouvre l'espace urbain, a connu diverses acceptions au cours des années. Tantôt en termes sectoriels ("développement social", "développement culturel", "développement économique"), tantôt en termes spatial, ("urbaine", "quartier", "zone", "proximité"), ou encore en termes d'approche ("endogène", "territoriale" "par le haut" ou "par le bas").

Ceci nous montre que les "initiatives locales" de développement ne s'inscrivent pas dans un mouvement univoque. La diversité des approches, des acteurs, des lieux et des stratégies de développement témoigne de niveaux de créativité, d'expérimentation et de stratégies d'intervention très différents (Moulaert et Demazière, 1996).

Selon les orientations et les intérêts propres de chacun des acteurs et protagonistes, le développement local prend des directions multiples et procède des différentes logiques des politiques locales. On distingue aux moins deux grandes tendances de développement local.

La première s'inscrit dans les tendances économiques, sociales et politiques dominantes en privilégiant la logique de reconversion ou de diversification du tissu industriel, technologique et économique (Biarez, 1997). Dans cette logique de la compétition pour les nouvelles technologies, toutes les grandes villes veulent s'affirmer comme des "technopoles" insérées dans de nombreux réseaux (recherche dans les nouvelles technologies, université, Aéroport, TGV,...).

La deuxième logique aborde en grande partie la question locale sous l'angle de la politique "d'activation" du social, de l'emploi et sécuritaire, qui s'inscrit dans une démarche dite "active" du mode d'intervention de la politique publique. Cette logique est largement tributaire de la perception donnée actuellement de la nature du chômage (chômage de longue durée) et de "l'exclusion" (voir l'émergence de la politique "d'activation" du social et de l'emploi).

On pourrait se demander si l'usage politique et professionnel du concept de développement local s'inscrit de plus en plus dans la deuxième logique plutôt que dans la logique de compétition entre les villes "gagnantes", comme l'a fait remarquer à juste titre Jacques Beauchard, "lorsque la marginalité l'emporte, le local s'avère dépendant, subordonné à un espace dominant, circonscrit dans un cercle, c'est alors que se pose la question du développement local. Par contre, quand le local s'affirme comme centralité, il polarise un réseau attracteur d'échanges en relation avec un espace-marché; la question du développement local ne se pose plus" (Beauchard, 1991, p. 9).

C'est au sein de la société d'insertion qu'il faut resituer le développement social local. Elle s'inscrit dans le cadre politique de la gestion individuelle et territoriale des problèmes sociaux.

Dans cette société d'insertion, fer de lance de la politique sociale active, la territorialisation ne peut consister qu'en un ensemble de procédures pour servir un référentiel d'appréciation de la performance sociale des individus vulnérables.

En effet, c'est l'introduction progressive de mode d'individualisation de traitement et de socialisation des risques sociaux dans le domaine social au détriment d'une conception de l'égalité de traitement des usagers.

C'est ainsi que la territorialisation se développe non pas en référence au principe d'égalité mais plutôt vers une différenciation des règles et des procédures selon les spécificités individuelles et territoriales. L'objectif n'est pas la réparation, l'émancipation, la socialisation des responsabilités et des risques sociaux mais la responsabilisation individuelle de trouver une place dans la société d'insertion.

Dès lors, nous assistons à la mise en place des politiques sociales actives qui constituent un glissement progressif d'une problématique centrée sur la lutte contre les inégalités vers un traitement social individualisé de la question sociale (chômage et exclusion sociale). Autrement dit, des mesures qui visent non pas à "corriger" les inégalités et les "inadaptations" mais à gérer les écarts (Autès, 1999) et les spécificités.

2. De l'institution au dispositif social local

La volonté de transformation de l'action publique dans le domaine social ne se fait pas uniquement sur le plan de l'organisation administrative supra-locale. Le principe des "nouvelles" politiques sociales est de les enraciner et de créer l'ancrage local par la mise en place des dispositifs territorialisés d'insertion sociale.

Au départ, l'ensemble de ces dispositifs est né dans une absence de réglementation et sans administration. Ensuite est arrivé le temps d'institutionnalisation de "l'instabilité" par des circulaires ministérielles ou des décrets, mettant en place progressivement une structure locale (dispositif territorialisé) relayée peu après par une structure supra-locale (administration des "missions de deuxième type").

Non défini officiellement, le terme "dispositif" est couramment employé par la plupart des partenaires concernés (du cabinet ministériel jusqu'aux professionnels de première ligne) pour désigner la mise en œuvre au niveau local des programmes des politiques sociales spécifiques et territorialisées.

Terminologie juridique qui désigne "l'énoncé final d'un jugement" (Ion, 1990, p.21), dont il accompagne une loi spécifique et permet sa mise en œuvre concrète. Ici la définition met l'accent sur la réalisation, par un ensemble de moyens concrets, des mesures prises afin d'atteindre les objectifs spécifiques.

Donner la priorité au moyen, à la réalisation concrète, à "l'effectif plutôt qu'à l'intention" (J. Ion, 1990), tel est le sens empirique que l'on donne au terme dispositif. De surcroît, ce dispositif consiste à la fois en des mesures prises et une structure territorialisée qui constitue un réseau de partenaires locaux (publics, privés et associatifs) pour intervenir auprès des populations cibles.

Quant à l'organisation administrative et politique de ces dispositifs territorialisés d'insertion sociale, elle incombe aux pouvoirs locaux et principalement au pouvoir communal. Dans sa première formulation, cette politique ne sera pas perçue comme une forme de désengagement de l'intervention publique mais comme une réorientation des services et des fonctions vers le local qui est censé être proche des populations concernées (voir la question de la "résurgence" du local). C'est une autre manière de répondre aux critiques adressées à l'État, à ses modalités d'intervention et à la politique sociale dite "passive".

Cette nouvelle orientation donnée à l'organisation des dispositifs territorialisés d'insertion sociale, fondés selon le principe "à situations inégalitaires, traitements inégalitaires", s'est répandue dans de nombreux pays de l'Union européenne, avant d'être explicitement promue par la Commission européenne et le Fonds social européen (exemple, le cofinancement européen de la première expérience des régies de quartier wallonnes) comme modèle susceptible de répondre à la nouvelle question sociale par un traitement rapproché, notamment du fait de son orientation dite "active", transversale et globale (Hamzaoui, 2009) et moins coûteuse par rapport à l'aide et à l'action sociale "passive".

La promotion et souvent le cofinancement de ces « bonnes pratiques » (jargon des institutions européennes) par la Commission européenne est le signe du renforcement du passage de l'expérimentation à la généralisation des politiques sociales dites "actives" réalisées dans des territoires ou des zones relégués.

En effet, la plupart de ces dispositifs territorialisés sont mis en œuvre dans les quartiers en crise où l'on constate une superposition sur la même zone de plusieurs dispositifs qui visent les mêmes populations défavorisées dont une forte présence des populations d'origine étrangère.

À la différence des institutions et des administrations classiques locales intervenant dans le domaine social, caractérisées par des missions permanentes (dites "organiques") qui assurent une large couverture de la population et garantissent l'accessibilité aux services publics: l'instruction publique, l'aide sociale, le revenu minimum d'existence, la santé, le logement social, etc., les dispositifs territorialisés sont souvent dotés d'un statut d'association sans but lucratif (asbl) ou d'association de fait, fondés sur le principe de la discrimination spatiale positive et donc par nature ne desservent pas l'ensemble des communes du pays, voire même une bonne partie de territoire de la commune.

C'est sous l'impulsion des gouvernements fédéraux (ou nationaux) ou régionaux et la bienveillance des administrations des "missions du deuxième type" que les pouvoirs locaux, souvent sous l'autorité du bourgmestre ou de l'échevin ayant dans ses attributions la politique d'aide et d'action sociale, de l'emploi, de la rénovation ou de l'animation urbaine..., ont mis en place des dispositifs territorialisés. Ces dispositifs, qualifiés de "tiers secteur institutionnel parapublic" (B. Eme, 1998) ou "d'associations parapubliques", se sont

constitués et deviennent, à côté des associations et des institutions sociales locales, un secteur de "régulation, de gestion d'exclusion et d'insertion". Ils ont pour objectif la création des projets de socialisation et d'activation par l'insertion dont les qualificatifs sont nombreux et polymorphes: insertion sociale, insertion professionnelle, insertion par la citoyenneté, insertion par le logement, insertion par le sport, etc.

Ce "tiers secteur institutionnel parapublic" d'insertion et de gestion sociale territorialisée est censé répondre à la "nouvelle" politique publique qui renvoie la gestion de la nouvelle question sociale à un niveau local chargé d'assumer les nouvelles contradictions de la déstabilisation de la société salariale.

L'élément fédérateur de la "nouvelle" réorganisation du travail au sein de ces dispositifs est double: la valorisation et l'ancrage des ressources territoriales (la constitution du social local) et la mise en place des actions concertées et coordonnées entre les partenaires et les acteurs locaux. D'ailleurs, l'idée principale de ces dispositifs est de mettre en synergie les différents partenaires locaux qui intègrent toutes les dimensions de l'action publique (politique d'insertion et de l'emploi, développement local, aide et action sociales, logement, politique sécuritaire etc.) pour gérer et réaliser les politiques spécifiques.

Ces dispositifs territorialisés impulsés par les pouvoirs supra-locaux consistent en la mobilisation des partenaires locaux (public, privé et associatif) souvent autour des élus locaux et des bourgmestres, dont les derniers principalement fondent leur légitimité et leur popularité sur une politique municipaliste.

Il semblerait que le "retour" des élus locaux au terrain qui ont en tout cas une présence effective et un pouvoir important dans les conseils d'administration (CA) de ces "associations parapubliques", témoigne d'une transformation déjà en cours du mode de légitimation, c'est-à-dire que "d'une légitimité notabiliaire appuyée sur la durée, ils seraient passés à une légitimité par l'action" (Donzelot, 1992, p. 92).

Auparavant, les élus locaux ont prétendu représenter l'intérêt général contre les intérêts particuliers, comme ceux par exemple des mouvements associatifs locaux. Aujourd'hui, il semblerait que les élus locaux ont tendance à rechercher le "consensus" local garant d'une "paix publique et sociale", par la concertation et le partenariat avec les forces vives locales.

La logique de la mobilisation des partenaires locaux (public, privé et associatif) autour des élus locaux et du bourgmestre pour faire fonctionner les dispositifs territorialisés serait de rechercher un "équilibre" au niveau local entre le microcosme politique, les administrations locales et les acteurs de terrain.

Nous sommes probablement plus devant une logique de renforcement et d'élargissement du pouvoir des élus locaux et principalement du bourgmestre que de renforcement de l'administration locale et des forces vives. L'exemple le plus frappant, et paradoxal, en est le modèle de la décentralisation en France depuis 1981: les travailleurs sociaux contestent de plus en plus les pouvoirs grandissants des élus locaux et des représentants des collectivités locales. Ils estiment qu'une bonne partie de leurs responsabilités est transférée dans des permanences d'élus locaux (Hamzaoui et Anciaux, 1993).

L'avenir nous montrera si cet équilibre recherché au niveau local est renforcé ou récupéré. Et si la nouvelle action publique locale signe "une avancée de la démocratie ou un retour aux féodalités territoriales" (Donzelot, 1992, p. 91).

Censés ne pas se substituer à d'autres institutions et associations locales existantes, mais innover l'intervention sociale publique locale en prônant une prise en compte des problèmes plus globaux et moins sectoriels, les dispositifs territorialisés apparaîtraient comme un outil inédit de conversion du regard et de la manière de considérer autrement leur production.

C'est dans ce sens que la plupart des pouvoirs de tutelle ont chargé, délégué certaines missions de coordination et d'animation, voire même délocalisé quelques tâches ou fonctions à ces nouveaux dispositifs.

3. Le modèle managérial par le traitement social rapproché

Aujourd'hui, la question primordiale ne se fonde plus dans la problématique de la lutte contre l'inégalité des conditions qui est la base de la conception du social moderne, promue et incarnée par l'État social et gérée par des administrations souvent de service public soumises aux trois grands principes de continuité, d'égalité et de mutabilité, mais à travers une redéfinition d'une nouvelle doctrine de la question sociale (équité, dérogation, égalité des

chances...) qui donnerait la possibilité de redéfinir les éléments constitutifs d'une intervention publique sur le social. Cette redéfinition se manifeste à travers des modalités de l'action publique dont les enjeux se centrent sur la modernisation des administrations, tout particulièrement sur l'organisation administrative sociale en ce qui nous concerne. Selon les défenseurs de la thèse de modernisation et de rationalisation inspirée du modèle pragmatique managérial, les administrations publiques et les pouvoirs locaux sont aujourd'hui mises en question par l'économie ouverte, confrontées au libre-échange et au libéralisme économique.

Cette thèse traverse l'ensemble des institutions publiques dites classiques, que ce soit à l'échelon national, régional, local; comme le montre Jean-Arnaud Mazeres (1990, pp. 105-106) à propos des transformations récentes des collectivités et des administrations locales françaises. Dans son analyse, l'auteur explique comment les caractères des modèles fonctionnels d'inspiration managériale, ordonnent autour de leur logique deux transformations.

- La première se situe dans le développement à côté des institutions locales classiques de nouvelles institutions à caractère fonctionnel. Ces institutions assurent la coordination ou le partenariat avec la collectivité locale. C'est ainsi qu' "après avoir connu une logique de rationalisation étatique (...), ces institutions suivent à l'heure actuelle une orientation nouvelle qui s'affirme par exemple dans le "syndicalisme à la carte" que réalise la loi du 5 janvier 1988 dite d' "amélioration de la décentralisation" ".
- La deuxième transformation, "c'est l'ensemble de la gestion des collectivités locales qui se trouvent soumises à de nouvelles références, relevant d'une rationalité établie par le marché et non plus par l'État, les exigences économiques l'emportent sur la domination politique".

C'est dans ce cadre contextuel et idéologique qu'il nous semble important de placer la problématique de la modernisation et le renouvellement de l'action publique, particulièrement dans le secteur social local, qui met en place de manière progressive des nouvelles formes d'organisation et d'action administrative.

Dans cette optique, le «vrai » renouvellement de l'action publique en politique sociale et de l'insertion se traduit principalement par la mise en place des institutions et des dispositifs

d'activation du social. Ceux-ci sont susceptibles de développer des rationalités différentes (approche par projet, magistrature sociale, traitement rapproché, évaluation...) afin de traduire concrètement et "efficacement" les différentes mesures de la politique sociale active et territorialisée pour apporter une réponse adéquate à la diversité des publics concernés.

Face à cette logique de diversité du public, des dispositifs et des outils d'intervention vont renforcer une institutionnalisation de l'instabilité, qualifiée par Jacques Bichot (1987) "le temps du structurel instable", qui selon lui, est une forme d'instrumentalisation des règles d'intervention de l'État.

À la différence de la théorie classique des politiques publiques qui considère la notion d'instrument comme une activité de mise en œuvre pour atteindre des objectifs fixés antérieurement (Thoenig et Meny, 1989), les "nouveaux" instruments de politique publique ne résultent systématiquement, selon Pierre Lascoume et Jérôme Valluy (1996), ni de mise en œuvre, ni d'objectifs préalablement définis puisque le principe managérial est leur malléabilité tout au long du processus. Ces "nouveaux" instruments apparaissent alors comme des outils de modernisation de l'action et de management public qui, en s'appuyant sur des dispositions incitatives, mettront en œuvre des "voies d'action hybrides dont la compréhension exige le recours à une problématique plus large" (p. 564).

On ne peut faire l'économie du lien entre le cadre référentiel managérial, son contexte idéologique néo-libéral et le développement de ces nouveaux instruments de politique publique.

Nous avons montré à plusieurs reprises que le modèle pragmatique managérial de résolution des problèmes sociaux ne privilégie pas une démarche de création ni de consolidation et de pérennité des services et organisations existants et, comment au nom de l'efficacité et de la rentabilité des actions, on met en œuvre une logique du discontinu, de dérogation et de souplesse.

Partant de cette logique, les dispositifs d'activation sociale sont censés, semble-t-il, induire une autre manière de travailler (décloisonnement et transversalité du mode de gestion et d'intervention sociale) pour faire évoluer les réglementations administratives et les pratiques professionnelles et sociales.

C'est dans ce sens que les promoteurs de nouvelles politiques sociales locales considèrent ces nouveaux organes "temporaires", "souples" et "dérogatoires" comme de véritables laboratoires d'expérimentation d'une nouvelle gestion et pratique sociale.

Cette catégorie expérimentale, comme caractéristique de fonctionnement des programmes sociaux actifs et territorialisés, porte à penser que les politiques sociales sectorielles et catégorielles gérées par les administrations bureaucratiques ont échoué face à la "nouvelle" question sociale et que "l'investissement dans l'expérimental, (...), correspond (aussi) à une perte des certitudes qui guidaient jusqu'alors l'action" (Donzelot et Estèbe, 1994, p. 57).

Bibliographie

- ANCIAUX A., HAMZAOUÏ M., *Amélioration de la santé communautaire à Vivier-Au-Court* (France), Rapport de recherche, CRITIAS/Institut de Sociologie, Université libre de Bruxelles, 1993.
- BAUMAN Z., *Liquid Modernity*, Polity Press, 2000.
- BEAUCHARD J., « Inventer de nouvelles centralités », *Actions et Recherches Sociales* (Revue interuniversitaire de Sciences et Pratiques Sociales), n° 4, Paris, décembre 1991- n° 1, janvier 1992.
- BIAREZ S., « Le pouvoir local en devenir », in Cardi, F. et Chambon, A. (coord.), *Métamorphoses de la formation. Alternance, partenariat, développement local*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1997.
- BICHOT J., « Insertion professionnelle des jeunes : la valse des mesures », *Droit social*, n° 11, novembre 1987.
- CASTEL R., *La montée des incertitudes*, Seuil, Paris, 2009.
- CHANTEAU J-P., « Territoires en quête d'autonomie économique », *Économie et Humanisme*, n° 338, Lyon, octobre 1996.
- DONZELOT J., « Évaluer une politique sociale », *Informations Sociales*, n° 198, 1992.
- DONZELOT J. et ESTÈBE, Ph., *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Ed. Esprit, Paris, 1994.
- EME B., « Participation sociale et formes plurielles d'insertion », in J. Defourny, L. Favreau, J-L. Laville, *Insertion et nouvelle économie sociale*, Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1998.
- GARNIER J-P., « "Localiser" le social... ou "socialiser" le local? », *Espaces et Sociétés*, n° 40, janvier-juin 1982.
- HAMZAOUÏ M., BINGEN A. (dir), « Les transformations de l'intervention sociale collective et communautaire », *Travail, Emploi, Formation*, n°9, Centre METICES-TEF de l'Université Libre de Bruxelles, 2010.
- HAMZAOUÏ M., « La démocratie à l'épreuve de l'implication des personnes en difficulté », *Nouvelles Pratiques Sociales* (NPS), vol.22, n°1, Université du Québec à Montréal, 2009.
- HAMZAOUÏ M., « Question sociale et fragilisation du lien social », *EMPAN*, n°66, ed. ères, 2007.
- ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.
- LASCOUMES M. et VALLUY, J., « Les activités publiques conventionnelles : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n° 4, 1996.
- MAZERES J-A., « Essai d'analyse archéologique de la décentralisation », *Les Cahiers du LERASS* (Recherches en sciences de la société), n° 21, Toulouse, 1990.
- MOULAERT F et DEMAZIÈRE, Ch., « Le développement économique local dans une Europe postfordiste. Inventaire et réflexions stratégiques », in Ch. Demazière, *Du local au global, les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1996.

- PALMADE J. (dir), *L'incertitude comme norme. Identités et parcours professionnels*, PUF, collection Psychologie Sociale, Paris, 2003
- PRETECEILLE E., « Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique », *Espace et Sociétés*, n° 59, janvier 1991.
- THOENIG J-C et MENY, Y., *Politiques publiques*, Ed. PUF, Paris, 1989.

Les politiques intégrées de l'emploi : un nouveau modèle pour l'insertion ?

*Emilie ROSENSTEIN – Chargée de recherche
Jean-Michel BONVIN – Professeur
CESCAP – Centre d'Études des Capabilités dans les Services Sociaux et Sanitaires
Haute école de travail social et de la santé – EESP, Lausanne, Suisse
Sébastien SCHAFER
Master of Arts en Travail social, HES-SO, Suisse*

Depuis une dizaine d'années, la fragmentation des politiques sociales est présentée comme un défi majeur pour les politiques sociales et l'action sociale. Les politiques intégrées de l'emploi sont souvent présentées comme la solution pour remédier à ce phénomène. Leur objectif est de garantir un usage plus cohérent des ressources à disposition ainsi que leur focalisation sur un objectif commun, celui de l'activation des personnes à travers une meilleure coordination de l'intervention sociale. Ces politiques renferment donc un double objectif : d'une part, optimiser l'allocation des ressources en évitant les écueils traditionnels de la fragmentation (« effets tourniquets », doublons, dispersion de l'information, mise en concurrence des services, etc.) ; d'autre part, proposer une prise en charge plus cohérente et plus adaptée aux besoins des bénéficiaires. Cet article se propose de questionner, à partir d'une étude de cas suisse, l'impact de ces nouvelles modalités d'intervention sociale sur les acteurs locaux, qu'il s'agisse des bénéficiaires ou de professionnels de la réinsertion.

1. Les politiques intégrées de l'emploi en contexte : le cas de la CII-MAMAC

Depuis une dizaine d'années, la fragmentation des politiques sociales est présentée comme un écueil majeur pour l'action sociale. Cette fragmentation découle essentiellement de deux sources : sur le plan horizontal, la diversité des programmes résultant de la mise en place de l'État-providence par étapes successives aboutit à un empilement d'institutions, chacune chargée de répondre à certains risques ou besoins spécifiques et souvent peu encline à collaborer avec les autres ; sur le plan vertical, la diversification des pratiques au niveau local

engendre un manque de cohérence et d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes élaborés au niveau central (Battaglini *et al.*, 2005 pour la Suisse ; Leibfried et Pierson, 1998 à l'échelle européenne ; Finn, 2000).

Il en résulte un risque d'effet « tourniquet » ou « carrousel » (OCDE, 2003 ; Champion, 2006), c'est-à-dire que les professionnels de l'action sociale tendent à se défaire de certains dossiers en les renvoyant vers d'autres services, en regard des indicateurs de performance auxquels ils doivent répondre plutôt qu'en fonction des besoins réels des bénéficiaires. Pour lutter contre ce manque de coordination verticale et horizontale, de nouvelles réformes sont suggérées de toutes parts (notamment par l'OCDE, l'Union européenne et le BIT) visant l'optimisation de l'État social, mais aussi une meilleure prise en charge des bénéficiaires (OCDE, 2006 ; Laroque, 2007). L'objectif consiste à limiter le cloisonnement institutionnel et à favoriser la coordination.

De par l'histoire de son État social (marquée par une accumulation de programmes sociaux, sans vue d'ensemble) et sa structure fédéraliste (propice à la fragmentation verticale), la Suisse est tout particulièrement exposée à ces phénomènes. Dans le but de limiter le morcellement de l'intervention sociale et, par extension, le risque d'effet tourniquet, un projet pilote d'envergure nationale a été mis en œuvre entre 2006 et 2010, réunissant les trois principales institutions de protection sociale suisses actives dans le domaine de l'insertion professionnelle : l'assurance-chômage (AC), l'assurance-invalidité (AI) et l'aide sociale (AS).

Le projet CII-MAMAC (ou MAMAC)¹ a pour but de renforcer les chances d'insertion professionnelle des cas dits « complexes ». Pour les identifier, le comité national de pilotage MAMAC a défini quatre critères d'accès : a) être inscrit auprès d'une des trois institutions partenaires, b) depuis quatre mois au maximum, c) présenter une problématique multiple, c'est-à-dire un cumul de difficultés (professionnelles, sanitaires, psycho-sociales, financières, etc.) et d) avoir des chances réalistes de retrouver un emploi sur le marché du travail primaire.

La spécificité de MAMAC réside dans la mise en œuvre d'un protocole d'évaluation et de prise

¹ Mamac est l'acronyme germanique pour « bilan médical-appréciation du potentiel professionnel avec *case management* ».

en charge commune des bénéficiaires entre l'AC, l'AI et l'AS. Ce protocole MAMAC se décline en trois temps. Tout d'abord, un organe de gestion cantonal, réunissant des responsables cantonaux des trois institutions partenaires, se charge de sélectionner les dossiers de situations complexes selon les critères établis par la Confédération. Leur jugement est établi principalement sur les informations contenues dans les dossiers existants. Si une personne semble remplir les critères d'accès à MAMAC, elle intègre alors la deuxième phase, celle de l'*assessment*. Il s'agit d'une rencontre réunissant trois *case managers* issus de chacune des institutions partenaires, le bénéficiaire et parfois un médecin expert des assurances sociales. Cette phase a pour but de mettre en commun toutes les informations disponibles pour pouvoir évaluer la situation de la personne et envisager un soutien adéquat. L'objectif est double. D'une part, il s'agit de donner accès aux dossiers des trois institutions ainsi qu'aux éventuelles informations d'ordre médical, donc d'élargir la base informationnelle sur laquelle vont ensuite être élaborées la décision de suivi et sa mise en œuvre ; d'autre part, permettre au bénéficiaire de participer activement à cet état des lieux et de faire valoir son point de vue, notamment en regard du plan d'insertion qui lui sera proposé. À l'issue de cet *assessment*, les professionnels établissent un plan d'action. On entre ainsi dans la troisième phase du projet, le suivi et la mise en œuvre du plan de réinsertion, qui sont supervisés par l'un des trois *case managers* présents lors de l'*assessment*.

Bref, MAMAC a pour objectif de formaliser la collaboration et d'améliorer la coordination entre les trois institutions partenaires, en vue d'une réinsertion professionnelle plus rapide. Cette approche offre une autre façon d'appréhender les bénéficiaires et met l'accent sur la situation et les besoins spécifiques de la personne afin d'identifier les solutions les plus adéquates. On gage ainsi qu'une prise en charge adaptée aux circonstances personnelles et aux possibilités offertes par le contexte local permettra d'accroître le taux de retour à l'emploi et donc de limiter les dépenses sociales.

Cet article se propose de discuter ce postulat en analysant la CII-MAMAC en deux temps. Premièrement, il s'agira de discuter les apports et les limites d'un programme intégré tel que MAMAC en regard de la capacité des acteurs de terrain à réinsérer effectivement les cas dits complexes. Deuxièmement, nous analyserons MAMAC en fonction de sa capacité à prendre en compte le point de vue et les besoins des bénéficiaires tout au long des trois étapes du processus.

La confrontation de ces deux dimensions semble essentielle dans la mesure où le projet mis en œuvre peut être interprété de manières divergentes. D'un côté, il peut être conçu comme un outil dont la finalité est de servir l'institution, dans ce cas MAMAC serait focalisé sur la réinsertion rapide et la limitation des dépenses (quitte à se montrer sélectif à l'égard des bénéficiaires). D'un autre côté, MAMAC peut être pensé comme un soutien au service des personnes en situation « complexe » et c'est alors la dimension qualitative de l'approche qui serait mise en avant. Cette ambivalence est présente dans toute forme de prise en charge individualisée. Neuffer (2009) rappelle à cet effet que le *case management* renferme toujours le risque de faire passer les aspects économiques et donc les intérêts de l'institution avant ceux du bénéficiaire. Dans le cadre de cet article, notre objectif est d'identifier dans quelle mesure l'expérience MAMAC, et plus généralement les politiques intégrées de l'emploi, permettent la mise en œuvre effective d'un modèle « capacitant » d'intervention sociale, tant du point de vue des bénéficiaires qu'en regard des agents locaux. Pour cela, notre investigation confrontera l'expérience MAMAC à l'approche par les capacités développée par Amartya Sen. La section suivante présente brièvement la grille analytique de Sen; la section 3 confronte nos observations empiriques à ce cadre théorique et la conclusion synthétise les principaux enseignements de cette étude de cas. Les résultats présentés se fondent sur une analyse des documents législatifs et administratifs, ainsi que sur des entretiens semi-directifs réalisés avec des bénéficiaires, des *case managers* et des responsables de la mise en œuvre de la CII-MAMAC dans trois cantons suisses².

2. Pour une approche capacitante de l'insertion

Pour investiguer un tel objet dans toute sa complexité, notre démarche se base sur l'approche par les capacités d'Amartya Sen, réinterprétée comme outil d'analyse pour l'étude des politiques sociales (Bonvin, 2008 ; Bonvin et Farvaque, 2008). Dans cette perspective, le travail d'insertion ne se résume pas à la garantie d'un certain niveau de bien-être matériel, mais doit viser un accroissement des capacités des personnes, c'est-à-dire de leur liberté réelle de choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser (Sen, 1999). Or selon Sen, le

² Ces données sont issues de la recherche CII-ROM (2009-2010), financée par le Réseau d'Etudes Appliquées de la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale. Pour plus d'informations : www.reas2.ch

développement des capacités est composé de deux versants : le renforcement de la capacité d'action des personnes et le respect de leur liberté de choix.

Concentrons-nous d'abord sur la capacité d'action des personnes. Dans la perspective des capacités, la finalité des politiques sociales devrait être l'*empowerment* des personnes ou le développement de leur capacité d'agir de manière autonome (ce que Sen appelle l'*agency* – Sen, 1993). À cet effet, plusieurs facteurs doivent être pris en compte de manière complémentaire. D'une part, l'État social doit œuvrer au maintien des conditions de subsistance des personnes à travers la redistribution de prestations financières adéquates. D'autre part, il doit aussi veiller à ce que les bénéficiaires de ces prestations soient dotés d'une capacité de choix et d'action autonome, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas conçus comme des récipiendaires passifs des prestations, mais comme des acteurs. Au-delà de la question de l'indemnisation financière, les politiques sociales doivent donc prendre en compte deux autres dimensions : les facteurs individuels qui englobent toutes les caractéristiques pertinentes des individus concernés et les facteurs contextuels qui relèvent de l'environnement socio-économique. Ainsi, dans le cas d'une insertion professionnelle, il s'agira non seulement de renforcer les compétences individuelles par le biais de formations, de stages professionnels, etc., mais aussi d'agir sur le marché du travail pour veiller à son inclusivité. En d'autres termes, il convient de compléter les politiques dites d'employabilité par des politiques d'emploi, visant à accroître la quantité et la qualité des opportunités d'insertion sur le marché du travail.

Le deuxième versant d'une approche capacitante porte sur la liberté réelle des personnes. Selon Sen, développer des opportunités d'action ne suffit pas, encore faut-il que la personne soit réellement libre d'adhérer ou non aux programmes dans lesquels elles sont impliquées. Il faut ainsi se demander quelles conditions sont posées à l'accès aux prestations sociales ou à leur maintien. Les bénéficiaires de l'État social sont-ils soumis à des exigences comportementales strictes, dont le non-respect peut entraîner des pénalités financières ? Ou, au contraire, ont-ils la possibilité de refuser les solutions qui leur sont proposées sans que cela n'entraîne un coût insupportable ? Ou encore peuvent-ils négocier la teneur de ces solutions en suggérant des mesures alternatives prenant mieux en compte leurs aspirations ? Suivant le nombre d'options laissées aux individus, l'impact d'une stratégie d'activation sera très variable : si le bénéficiaire est contraint de coopérer (sous peine de sanctions

financières), sa liberté réelle de choix est limitée ; s'il a au contraire la possibilité de refuser ce qu'on lui propose ou de le négocier, sa liberté réelle de choix s'en trouve augmentée. On retrouve ici les trois options identifiées par Albert Hirschman dans *Exit, Voice et Loyalty* (1970). Suivant cette perspective, les politiques d'insertion devraient permettre aux bénéficiaires non seulement de se montrer loyaux en regard des mesures d'insertion qui leur sont proposées, mais aussi de faire valoir leur point de vue dans le sens d'une négociation ou une co-construction de leur prise en charge. La capacité à faire défection à un coût supportable apparaît également comme essentielle.

C'est donc au regard de cette double dimension – capacité d'action ou *empowerment*, liberté réelle d'action liée à la *capability for voice* ou capacité de faire valoir son point de vue et de participer à la définition des modalités de la réinsertion (Bonvin et Farvaque, 2006) – que nous allons maintenant analyser le programme MAMAC.

3. La CII-MAMAC à l'aune de l'approche par les capacités

3.1. La marge de manœuvre des agents locaux dans le processus MAMAC

Un des facteurs expliquant les problèmes de fragmentation récurrents entre l'AC, l'AI et l'AS réside dans le fait que chacune de ces institutions a un langage et une nomenclature propres, ce qui se traduit par des objectifs, des méthodes et une approche spécifiques du bénéficiaire. MAMAC vise à dépasser ces contraintes par la mise en commun des savoirs et des compétences. Le protocole de collaboration et d'intervention concertée proposé par MAMAC a pour but de permettre une meilleure adéquation entre l'évaluation de la situation de la personne et la prise en charge qui va lui être proposée. En ce sens, MAMAC apparaît comme un premier pas visant à dépasser les contraintes institutionnelles classiques pour se doter d'une approche holistique des bénéficiaires. La mise en commun des perspectives et des informations lors de l'*assessment* pose les bases d'une action plus cohérente et cette nouvelle capacité d'intervention est appréciée des professionnels qui y voient un véritable moyen d'accroître la qualité de leur intervention. Selon les dires des *case managers*, cette approche renforce leur sentiment de faire un travail qui fait sens.

Cependant, ces progrès doivent être nuancés en regard d'une série de difficultés rencontrées

dans la mise en œuvre de MAMAC. La première de ces difficultés réside dans la définition du public cible de MAMAC. Malgré une intention affichée d'adapter l'offre de prise en charge en regard de la complexité de la situation propre à chaque bénéficiaire, les quatre critères de sélection définis au niveau national renferment plusieurs ambiguïtés qui tendent à limiter la marge de manœuvre des agents de terrain. Si l'on prend par exemple le critère suivant lequel seules les personnes inscrites depuis au maximum quatre mois auprès de l'AC, de l'AI ou de l'AS ont droit à MAMAC, on s'aperçoit que la sélection des dossiers risque de poser problème. En effet, les personnes présentant une problématique multiple connaissent généralement un parcours institutionnel long et chaotique dont la durée dépasse le plus souvent la limite légale des quatre mois. Dans plusieurs des régions investiguées, les agents MAMAC interprètent ce critère avec passablement de flexibilité pour éviter d'en faire un critère d'exclusion. On voit donc que, dans certains cas, l'élan apporté par MAMAC a conféré une marge d'interprétation perçue comme bénéfique au niveau local, puisque bon nombre de dossiers antérieurs à ce délai de quatre mois ont été inclus dans MAMAC. Cependant, on peut se demander si cette flexibilité ne résulte pas du statut de projet-pilote de MAMAC, relativement épargné par les exigences de rigueur administrative et légale. L'institutionnalisation du programme impliquerait alors la disparition de cette marge de manœuvre tolérée au stade du projet-pilote.

La seconde difficulté rencontrée par les acteurs locaux est d'ordre matériel. En effet, le projet MAMAC n'a pas été doté de ressources spécifiques pour sa mise en pratique. Ce parti pris engendre un certain nombre de limitations, nous en retiendrons ici deux. Premièrement, comme MAMAC ne prévoit pas de budget de fonctionnement pour les membres de l'organe de gestion, pas plus que pour l'équipe d'*assessment*, le temps de travail consacré par ces acteurs à MAMAC doit être couvert par leur institution d'appartenance. Or, parmi les acteurs rencontrés, plusieurs accusent une surcharge de travail qui limite leur capacité à s'investir dans MAMAC. Cette surcharge de travail met à mal les principes du *case management* qui requiert un investissement important et individualisé. Deuxièmement, les *case managers* sont tributaires des mesures disponibles auprès des institutions partenaires et doivent donc composer avec l'existant, ce qui limite les possibilités de personnaliser les plans de réinsertion. En effet, avant d'octroyer une mesure, les *case managers* doivent d'abord voir si et par quelle institution ces mesures peuvent être financées. Leur capacité d'innover et de mettre en place des mesures ajustées aux besoins des bénéficiaires est donc fonction des

catalogues de prestations de chaque institution.

Troisièmement, la volonté de faire de MAMAC une boîte à outils qui englobe à la fois les catalogues de prestations des trois institutions partenaires doit composer avec la nécessité de respecter les conditions de droit propres aux trois institutions partenaires. Ainsi, si un bénéficiaire ne satisfait pas aux conditions d'éligibilité de l'AI par exemple, il ne pourra pas avoir accès aux prestations délivrées par cette institution. La capacité des *case managers* à adapter et personnaliser les prises en charge ne peut donc se déployer que dans le cadre des limites formelles imposées par le droit, ce qui est une source de frustrations pour des professionnels qui se sentent placés face à des injonctions contradictoires. La difficulté à innover dans le cadre de MAMAC est alors dénoncée comme une limitation en regard de l'ambition de départ du projet pilote, censé porter une nouvelle conception du travail de réinsertion et du soutien institutionnel.

Enfin, la quatrième faiblesse du projet, peut-être la plus importante, concerne les possibilités d'insertion professionnelle des bénéficiaires. En effet, le projet pilote n'a pas été doté d'outils spécifiques en termes de création d'opportunités et de débouchés pour les bénéficiaires de MAMAC, dans la mesure où les acteurs de terrain n'ont pas été dotés des moyens nécessaires pour créer de telles opportunités ou pour convaincre les employeurs d'en créer et accroître ainsi les chances de réinsertion professionnelle.

De fait, le placement des bénéficiaires MAMAC est décrit comme difficile par les acteurs de terrain et les résultats du projet pilote se sont avérés bien en deçà de l'objectif initialement prévu, à savoir 50% de réinsertion professionnelle. En termes de capacités, cet échec résulte d'une action unilatérale, focalisée sur l'adaptation des individus aux exigences du marché. Dans ce contexte, l'adaptation du marché de l'emploi et le développement d'un environnement socio-économique adéquat sont insuffisamment pris en compte. MAMAC, à l'instar de la majorité des politiques d'activation, apparaît comme un programme quelque peu bancal, focalisé sur l'employabilité des bénéficiaires et ne bénéficiant pas de moyens correspondants en matière de création d'emplois. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les bénéficiaires représentent en majorité un public fragilisé, pour qui MAMAC est souvent envisagé comme le programme de la dernière chance. L'échec (pour ainsi dire programmé, en raison de l'absence d'action sur les contextes socio-économiques) risque

alors d'être interprété comme la preuve définitive de leur incapacité à retrouver un emploi. Pour ces bénéficiaires, MAMAC pourrait alors devenir l'antichambre de la résignation face à la précarité ou à l'exclusion.

3.2. Vers une plus grande *capability for voice* pour les bénéficiaires ?

Venons-en à l'impact de ces nouvelles procédures sur la capacité des bénéficiaires à faire valoir leur point de vue tout au long des trois étapes de MAMAC. Tout d'abord, la phase de sélection de dossiers et l'entrée dans MAMAC reposent sur des critères précis et non négociables. Ainsi, malgré une volonté de repenser la prise en charge en fonction des besoins des bénéficiaires, certains facteurs sont prédéterminés. Parmi ceux-ci, le potentiel de réinsertion sur le premier marché du travail vient clairement rappeler que l'objectif du programme est l'insertion professionnelle des individus. En ce sens, MAMAC s'inscrit dans la continuité des politiques d'employabilité et ne laisse pas de place à une éventuelle négociation du cadre même de l'intervention, qui doit être axée sur l'activation des bénéficiaires. De plus, notre investigation a permis de révéler un autre critère de sélection, informel et pourtant toujours présent. Il s'agit de la question de la motivation des personnes.

Cela implique que les bénéficiaires doivent faire preuve de bonne volonté pour pouvoir participer à MAMAC, ce qui exclut d'emblée toutes les personnes qui se montreraient *a priori* sceptiques à l'égard de MAMAC et engendre un certain écrémage. Il faut ici préciser que, de par son statut de projet pilote, la participation à MAMAC n'a jamais été formalisée comme un droit pour le public des cas « complexes », mais comme une opportunité. Aucune instance de recours n'a d'ailleurs été mise sur pied à l'intention des personnes qui jugeraient avoir été écartées à tort du programme. Cette absence de formalisation juridique se traduit aussi dans le fait que les bénéficiaires ne savent pas toujours ce qu'ils peuvent attendre à l'égard de MAMAC, que ce soit en termes de prise en charge ou de sanctions. Certains des bénéficiaires rencontrés nous ont ainsi dit avoir accepté de participer dans MAMAC par méconnaissance des conséquences qu'aurait entraînées un éventuel refus.

Lors de l'*assessment*, l'objectif est de permettre au bénéficiaire de prendre la parole et participer activement à la définition de son insertion, ce qui, en termes de *capability for voice*, est un progrès indéniable. Toutefois, cet objectif n'est pas pleinement concrétisé dans les

faits. En effet, le bénéficiaire doit ici aussi montrer sa bonne volonté et son adhésion aux projets d'insertion. Le champ des possibles et celui du négociable sont donc strictement délimités puisqu'il n'existe pas d'alternative à la loyauté à l'égard des principes de l'activation, que ce soit sous la forme d'une négociation (*voice*) ou d'une sortie du programme (*exit*) à un coût supportable. Précisons à cet égard que si MAMAC ne s'est pas doté d'un régime de sanction propre, il est prévu que les personnes refusant de coopérer soient renvoyées vers leur institution de provenance (que ce soit l'AC, l'AI ou l'AS) où leur comportement pourra être sanctionné.

Parallèlement, la capacité des bénéficiaires à participer à la définition de leur plan de réinsertion et à négocier les modalités de leur prise en charge doit également être relativisée. D'une part, ces derniers n'ont pas, ou alors de manière exceptionnelle, une connaissance pratique de ce qu'ils peuvent attendre de MAMAC en termes de formation, de stage, de placement, etc. D'autre part, ils ne disposent pas toujours des moyens cognitifs, linguistiques ou argumentatifs leur permettant de faire des propositions audibles pour les *case managers*. Ainsi, même s'ils osent faire usage de leur droit à la parole, ce qui ne va pas de soi dans une telle configuration (ils se retrouvent face à trois, voire quatre professionnels qu'ils n'ont, dans la plupart des cas, jamais rencontrés avant l'*assessment*), les bénéficiaires n'ont que rarement la faculté de se projeter dans les divers scénarios qui leur sont présentés ou la capacité d'en suggérer d'autres. Tous ces éléments conduisent à limiter leur capacité réelle de participer activement au processus MAMAC. L'observation empirique montre d'ailleurs une forme de glissement dans la position prêtée aux bénéficiaires. Ces derniers, d'abord présentés comme acteurs et parties prenantes de la démarche, se retrouvent peu à peu cantonnés dans une position passive d'attente de conseils et d'aide. Au final, leur rôle se résume souvent à intervenir, sur demande des *case managers*, pour clarifier certains points et la prise en compte de leur *voice* et de leurs motivations propres est dans une large mesure instrumentalisée. En d'autres termes, ils ne sont pas à proprement des acteurs de leur prise en charge, mais des informateurs sollicités au même titre que les autres personnes participant à cette phase de l'*assessment*. La manière dont la notion de projet est perçue dans ce cadre est très révélatrice à cet égard : alors que les agents locaux envisagent la définition du plan de réinsertion sous l'angle d'un projet programmatique aux contours précis, les bénéficiaires voient dans le projet une visée plus vague, qui demande un effort de construction et de précision important (Jonnaert, 2000). Dans les cas que nous avons

observés, ce décalage a le plus souvent conduit à une absence de co-construction du plan d'insertion, dont l'élaboration est dès lors prise en charge par les professionnels tandis que le bénéficiaire est réduit à un rôle de récipiendaire passif.

Enfin, la phase de mise en œuvre du projet d'insertion ne laisse que peu de place à la *capability for voice* des bénéficiaires. Ceci est accentué par les limitations évoquées précédemment (contraintes juridiques, manque de ressources pour le suivi, etc.). Dans ce contexte, l'absence de possibilité d'*exit* ou de contestation, par un droit d'appel par exemple, accompagnée du risque de sanction contribue à réduire considérablement le potentiel capacitant du projet MAMAC.

4. Conclusion

Si le projet MAMAC a indéniablement des apports positifs du point de vue des agents locaux, notre analyse tend à montrer que le projet n'a pas été doté des moyens nécessaires à la réalisation de son ambition et que ses effets restent limités du point de vue d'un développement des capacités des bénéficiaires.

On observe ainsi un manque d'aménagement des programmes et ressources existants, notamment du temps à disposition pour le suivi des bénéficiaires (pourtant peu nombreux). Un tel cadre limite considérablement la portée de la parole qui est laissée aux bénéficiaires au moment de l'*assessment*. S'il apparaît indéniable que leur capacité d'expression est mieux reconnue que dans l'AC ou l'AI, il n'en reste pas moins que l'effet de cette parole sur le déroulement de la mesure reste limité. En conséquence, la capacité des bénéficiaires à être acteurs du projet MAMAC est restreinte. Certains peuvent tirer leur épingle du jeu, mais la plupart se confinent dans un rôle de récipiendaire passif. À notre sens, la reconnaissance effective de la capacité d'expression des bénéficiaires passerait par la mise sur pied de ressources supplémentaires (notamment en termes de personnel et de temps à disposition) permettant la co-construction d'un projet programmatique à partir du projet-visée exprimé par les bénéficiaires. Un tel octroi de ressources supplémentaires permettrait ainsi de sortir de la vision paternaliste des politiques sociales dans laquelle MAMAC se trouve engluée, au même titre que les trois institutions partenaires et les stratégies d'activation qu'elles développent chacune de leur côté.

Dans l'échantillon de personnes interrogées, rares sont les bénéficiaires dont la situation s'est significativement améliorée à l'issue de MAMAC et encore, pour ceux-ci, cette amélioration s'est le plus souvent faite indépendamment ou en dépit du programme. C'est là sans doute le point noir du projet MAMAC et, plus généralement, des politiques d'insertion suisses, où la création d'emplois ou d'opportunités d'intégration professionnelle est envisagée comme une prérogative des acteurs du marché du travail. Sur ce plan, MAMAC ne donne aucun moyen supplémentaire et l'insertion professionnelle dépend dès lors de la bonne volonté des employeurs potentiels. Est ici mise en lumière la raison principale de l'échec des politiques d'intégration centrées sur l'adaptabilité des personnes (*supply-side adaptability*, dans les termes de Streeck – Streeck, 1999) qui voient les plus défavorisés s'inscrire dans une exclusion durable du marché du travail.

MAMAC ne sort donc pas de la logique d'adaptabilité que l'on observe dans ses trois institutions partenaires. Ici aussi, le bénéficiaire est appelé à se soumettre aux attentes de l'institution, définies en fonction des exigences du marché du travail (l'insertion professionnelle étant l'objectif avoué de MAMAC). Il convient donc de poser la question de la légitimité de telles politiques intégrées de l'emploi qui visent à rendre les individus plus employables sans pouvoir garantir la présence d'opportunités adéquates d'intégration professionnelle.

Ainsi, l'expérience MAMAC montre que l'organisation et la coordination de l'intervention ne sont qu'une facette de l'action sociale et qu'on ne peut s'attendre à des résultats significatifs en matière d'insertion si l'on fait abstraction de la question des opportunités réelles d'emploi. En d'autres termes, l'intégration des prestations ne suffit pas à garantir une intégration professionnelle de qualité pour tous les bénéficiaires. L'action conjuguée sur l'employabilité des individus et sur l'inclusivité du marché du travail apparaît donc comme la condition de politiques de l'emploi authentiquement capacitantes, qui aillent dans le sens du développement des capacités de leurs bénéficiaires.

Bibliographie

- BATTAGLINI M., GIRAUD O., HELBING M. et PERRET V., *Les cantons suisses face au chômage, Fédéralisme et politiques de l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- BONVIN J.-M., « Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility », *Social Policy and Society*, volume 7, 2008, pp. 367-77.
- BONVIN J.-M. et FARVAQUE N., « Promoting capability for work : The role of local actors » in DENEULIN S., NEBEL M. et SAGOVSKY N. (dir.), *Transforming Unjust Structures*, Dordrecht, Springer, 2006, pp. 121-43.
- BONVIN J.-M. et FARVAQUE N., *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Paris, Michalon, 2008.
- CHAMPION C., « Collaboration interinstitutionnelle avec CII-MAMAC : Supprimer "l'effet tourniquet" », *ZESO*, n°4, 2006, pp. 24-25.
- FINN D., « Welfare to Work : the local dimension », *Journal of European Social Policy*, vol. 10, 2000, pp. 43-57.
- HIRSCHMAN A. O., *Exit, voice and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1970.
- JONNAERT P., *De l'intention au projet*, Bruxelles, De Boeck Université, 2000.
- LAROQUE M.-F., « Sécurité sociale intégrée, sécurité sociale dynamique? » in *Développements et tendances : une sécurité sociale dynamique*, Forum mondial de la sécurité sociale, Association internationale de la sécurité sociale (AISS), Moscou, 2007.
- LEIBFRIED S. et PIERSON P. (dir.), *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- LINDSAY C., MCQUAID R. W. et DUTTON M., « Inter-agency Cooperation and New Approaches to Employability », *Social Policy & Administration*, vol. 42, 2008, pp. 715-732.
- NEUFFER M., *Case Management : Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien*, Weinheim, Juventa, 2009.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, Paris, OCDE, 2003.
- OCDE, *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles*, Paris, OCDE, 2006.
- SEN A., « Capability and Well-Being », in NUSSBAUM M. et SEN A. (dir.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 30-66.
- SEN A., *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- STREECK W., *Competitive solidarity: rethinking the European social model*, Presidential address to the 11th annual meeting of the SASE, 8-11 June 1999, Madison.

Les politiques d'activation sont-elles durables ? Le cas des « articles 60§7 » en Belgique

*Michel SYLIN, Université Libre de Bruxelles
Renaud MAES, Université Libre de Bruxelles*

1. Contexte de la mesure « article 60§7 »

Les krachs économiques des années 70 et le ralentissement de la croissance qui en a résulté se sont accompagnés, dans tous les pays d'Europe, d'importantes restructurations des mécanismes d'assurance-chômage et d'assistance publique. Ces refontes en profondeur se sont opérées progressivement, bien que les textes légaux aient souvent été adoptés à l'occasion de plans de réductions drastiques des dépenses publiques et de libéralisation à large échelle des services publics, plans adoptés généralement dans un contexte d'urgence¹.

En Belgique, tout au long des deux dernières décennies du XX^{ème} siècle, le modèle d'état-providence de type « bismarckien » – assurantiell-conservateur pour reprendre la classification d'Espig-Andersen (1990) – est fortement reconfiguré : le principe de la disponibilité au travail des « usagers » des dispositifs assistantiels et assurantiels devient un fondement des mécanismes d'intervention publique (Lefèvre, 2003).

A partir du milieu des années 90, la notion « d'Etat social actif » émerge lentement dans le discours politique (Hamzaoui, 2002, Reman, 2002, Cantelli, 2007). Il s'agit pour ses promoteurs, dont le socialiste flamand Franck Vandebroucke, de « responsabiliser » chacun par rapport à sa situation. Se revendiquant d'une approche de la justice sociale inspirée de John Rawls, Franck Vandebroucke annonce clairement le programme qu'il entend imposer

¹ En Belgique, le gouvernement Martens-Gol fera même voter au parlement les « pouvoirs spéciaux » lui permettant d'accélérer la mise en place des plans d'économie.

aux dispositifs assistantiels et assurantiels : « Au nom même du souci des plus défavorisés, c'est le démantèlement – par ciblage et dégraissage – de l'Etat-providence qu'un rawlsien cohérent se doit de réclamer » (Frank Vandembroucke, 1999, cité par Hamzaoui, 2002).

Au centre de l'Etat social actif, on retrouve l'hypothèse de la « nécessaire disponibilité au travail » des chômeurs et allocataires sociaux comme moyen de *favoriser l'embauche*. Dans cette logique, il faut donc pousser le bénéficiaire de mécanismes de solidarité à « *faire tous les efforts nécessaires pour accéder au marché de l'emploi* » (ONEm, 2008).

De nombreuses réformes sont prises en ce sens, qui se fondent sur deux piliers :

- l'individualisation des droits, qui trouve son illustration la plus extrême dans la contractualisation du chômage et des allocations (par exemple, la loi concernant le droit à l'intégration sociale du 26 mai 2002 met en place un principe de projet individualisé d'intégration, obligatoire pour certains candidats au « revenu d'intégration sociale ») ;
- la territorialisation du travail social, au sens d'Hamzaoui (2002), territorialisation qui voit le développement de toujours plus de mécanismes localisés au niveau des régions, des provinces et surtout des communes. En particulier, celles-ci sont amenées à prendre un rôle croissant dans le domaine de l'assistance sociale et acquièrent simultanément une autonomie accrue dans la fixation de leurs politiques dans ce domaine.

Les dispositifs dits « article 60§7 » et « article 61 » – du nom de deux articles de la Loi organique des centres publics d'action sociale (CPAS) du 8 juillet 1976 – répondent bien à ces deux fondamentaux : il s'agit d'une mesure liant l'usager et un centre via un mécanisme contractuel, elle est donc individualisée et opérationnalisée au niveau communal.

Dans cet article, nous nous focaliserons sur la mesure « article 60§7 », via laquelle le CPAS agit lui-même comme « employeur » d'un usager. Il peut soit « utiliser » l'usager ainsi embauché dans ses services, soit le « mettre à disposition » d'une organisation tierce (asbl, service public, entreprise d'économie sociale, etc.). Le principal objectif affiché de la « mise à l'emploi via art. 60§7 » est de permettre aux usagers du CPAS de recouvrer l'accès aux allocations de chômage à l'issue de cet « emploi ». Pour ce faire, l'usager est engagé pour une

durée déterminée correspondant à la période nécessaire pour qu'il puisse recouvrer cet accès.

Introduite dès 1983 à large échelle, cette mesure a été modifiée en 1999, via la loi portant des dispositions sociales diverses du 24 décembre, qui a introduit une large flexibilité horaire et en 2002, par la Loi programme du 2 août, qui a simplifié le mécanisme notamment en diminuant les contraintes sur le type de travail éligible au dispositif. Cependant, en théorie, le libre choix du travailleur quant à son emploi doit être respecté par le centre.

Un autre mécanisme fondé sur les deux piliers susmentionnés et quant à lui, déjà fréquemment décrit dans la littérature est « l'activation des chômeurs », qui connaît sa meilleure illustration avec *l'Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi*. Le principe de ce texte est de remplacer les « files de pointage » par des évaluations au cours desquelles le chômeur doit « prouver sa disponibilité sur le marché du travail ». Ces évaluations ont lieu tout au long de la période d'indemnisation et un chômeur qui n'a pas fourni « tous les efforts » pour se rendre disponible, c'est-à-dire qui n'a pas « suffisamment » cherché « activement » un emploi, peut être sanctionné. Cette sanction peut prendre l'aspect d'une suspension temporaire de l'allocation comme d'une perte pure et simple des allocations de chômage.

Lebrun (2009) propose une revue analytique des difficultés posées par le « plan d'accompagnement des chômeurs » (PAC) de 2004. Nous ne procéderons donc pas ici au relevé des biais intrinsèques de ce plan². Cependant, nous noterons avec Cherenti (2009, 2010) que les chômeurs sanctionnés par les accompagnateurs Office National de l'Emploi (ONEm) s'orientent fréquemment vers les CPAS. L'importance du flux vers les centres croît continuellement depuis l'entrée en vigueur du plan d'activation des chômeurs.

Si les CPAS affirment veiller à ne pas faire profiter prioritairement ces « nouveaux usagers » de la mesure article 60§7 (Cherenti, 2010), dans la pratique et en région bruxelloise, ce public spécifique entre dans les usagers les plus fréquemment orientés vers cette mesure (Maes,

² Plan que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de « chasse aux chômeurs » - voir par exemple CSCE (2005).

2009).

On le constate ainsi : les différentes mesures de pans distincts des politiques publiques, à savoir d'un côté le domaine de l'assurance-chômage et de l'autre celui de l'assistance publique, se combinent en participant d'un même programme de « mise à l'emploi ». Nous verrons, avec la question du « carrousel (ou cycle) de l'activation » ce qu'implique pour l'utilisateur le passage d'un système à l'autre.

Une telle combinaison des systèmes n'était pourtant pas envisagée en 1983, point de départ de l'application à large échelle du dispositif « article 60§7 ». Il s'agissait, si l'on en croit la ministre socialiste Magda De Galan (1989) de « familiariser avec l'emploi des personnes qui en sont tenues trop fréquemment éloignées ». Cette intention initiale est tombée progressivement dans l'obsolescence : progressivement, un autre but affiché du dispositif s'est en effet substitué à l'objectif premier de « familiarisation avec le monde du travail », à savoir le recouvrement des allocations de chômage par l'utilisateur (et donc, son départ du CPAS vers le chômage) à l'issue de son contrat « article 60§7 ». On retrouve cette caractéristique du « remplissage stratégique », qui veut qu'à l'intention politique initiale d'un dispositif au sens foucauldien du terme, se substituent progressivement de nouveaux buts qui sont produits par l'action de ce dispositif.

Il n'est pas anecdotique de constater que dans le jargon des acteurs de « l'assistance publique », les « articles 60 » constituent désormais un public spécifique, pour lequel il convient de concevoir des mesures distinctes (par exemple, organiser des guichets spécifiques au sein des CPAS). L'effet « performatif » de l'article 60§7 s'avère particulièrement important, montrant là encore une caractéristique du dispositif foucauldien. Il ne nous semble donc pas impropre de caractériser la mesure « article 60§7 » de « dispositif » au sens de Michel Foucault (1977 [1994])³.

2. Éléments méthodologiques

³ Toutefois, nous devons préciser qu'il s'agit sans doute plus précisément d'une composante d'un dispositif plus large de « l'action sociale », qui regroupe un large nombre de mesures spécifiques du même ordre.

Nous avons mené, entre 2009 et 2011, une étude de cas « longitudinale » visant à étudier l'efficacité du dispositif « article 60§7 » en termes de remise à l'emploi et à identifier d'autres effets éventuels de ce dispositif. Chaque année, nous avons rencontré individuellement à l'occasion d'entretiens⁴ « semi-directifs » chaque membre d'un même groupe de « témoins » dans le but d'établir leur « parcours » à l'issue de leur contrat sous statut « article 60§7 ».

Notre échantillon initial, en juillet 2009, était constitué de 14 usagers (dont 6 hommes et 8 femmes) de CPAS bruxellois sous statut « article 60§7 ». Leur « recrutement » s'est effectué via des réseaux informels, notamment par l'intermédiaire de collectifs d'usagers, d'associations (asbl) dont les collaborateurs travaillent sous ce statut et de travailleurs sociaux. Il n'y a donc pas eu de choix délibéré de CPAS dans la « désignation » de ces témoins. Cette précaution nous semblait nécessaire vu la promotion large que les centres font des mesures articles 60 et 61, et qui aurait pu influencer sur le choix de « témoins exemplaires » pour convaincre de la pertinence de ces mesures.

Cette étude concerne exclusivement la région de Bruxelles-Capitale. Cette limite régionale n'est pas à négliger : la région de Bruxelles présente quelques particularités⁵ dont la prise en compte est essentielle pour appréhender correctement nos résultats.

Tout d'abord, la part de population qui vit sous le seuil de pauvreté en région bruxelloise est la plus élevée de Belgique (elle est de l'ordre de 26.3% en région bruxelloise et de 14.7% en Belgique). Le taux de chômage régional y est le plus élevé (taux BIT estimé de 15.9%, soit environ le double de la moyenne nationale). Le taux d'intérimaires y est le plus élevé, particulièrement dans la tranche d'âges des moins de 35 ans. Notons que les jeunes chômeurs furent les premiers auxquels s'appliqua le plan d'activation des chômeurs.

Ensuite, il convient de noter que la tranche d'âge 25-34 ans, le niveau de qualification est le plus faible en Belgique et que 24.1% des jeunes bruxellois dans la tranche d'âge 25-34 ans ont au maximum un diplôme du secondaire inférieur, contre 16.9% de moyenne nationale. Le

⁴ Nous reproduisons infra des « miettes de discours » relevées lors de ces entretiens. La retranscription se veut un maximum fidèle notamment à l'intonation des acteurs. Chaque fragment d'entretien est suivi de l'année de son obtention et d'un prénom fictif choisi par le témoin.

⁵ On trouvera un descriptif bien plus complet de ces spécificités dans les rapports de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-capitale (e.g. 2010).

taux de décrochage scolaire y atteint 15.6%, contre 8.6% en Flandre. Les études sur le plan d'activation des chômeurs montrent que la probabilité de se faire sanctionner est bien plus grande pour un chômeur faiblement qualifié (pas de diplôme du secondaire supérieur) – voir, par exemple, Cherenti (2009).

De plus, en décembre 2010, Actiris (organisme régional en charge des politiques de l'emploi) recensait 105 718 demandeurs d'emploi inoccupés pour seulement 2 481 offres d'emploi. L'inadéquation « offres d'emplois » et « demandes » y est donc très importante, particulièrement pour les plus faiblement qualifiés (Actiris, 2010).

Enfin et en termes de précarité, d'accès à l'emploi, aux qualifications, etc., les disparités entre communes – et plus encore entre quartiers – sont criantes. Par exemple, le taux de chômage administratif variait en 2009 de 9,5 % à Woluwe-Saint-Pierre à 30,2 % à Saint-Josse-Ten-Noode. Ces caractéristiques ont évidemment un impact sur les CPAS et sur le dispositif « article 60§7 » : le flux entrant vers le CPAS est plus important dans les communes les plus défavorisées et le recours à ce dispositif plus fréquent.

Nos témoins, âgés de 20 à 50 ans en 2009, se répartissaient initialement sur les communes bruxelloises comme suit :

- 3 sont issus de communes plus « riches » (Uccle, Ixelles, Watermael-Boitsfort) ;
- 11 sont issus de communes plus « pauvres » (2 de Saint-Josse, 3 de Molenbeek, 2 de Bruxelles-ville, 3 d'Anderlecht).

3. Précarisés ou chanceux ?

La sélection des fonctions occupées par nos témoins sont multiples et ne correspondent pas aux emplois dits « en pénurie » de main d'œuvre (dont la liste est établie annuellement par l'ONEm), ce qui peut sembler peu cohérent avec l'objectif affiché de la « remise à l'emploi ».

On observe à ce niveau un effet de substitution par rapport à des postes autrefois occupés par du personnel communal – parfois même statutaire. Cet effet de substitution était identifiable dès les entretiens de 2009.

« J'assure l'accueil dans le CPAS. C'est sympa comme job. Avant, il y avait une dame très chouette, elle est partie à la pension et ils ne l'ont pas remplacé. » (Marie, 2009)

« Mon rôle, ma mission, c'est l'entretien des chemins. C'est bizarre, parce que je suis le seul qui n'est là que pour quelques mois, en fait. Après, le gars que je remplace, qui s'est fait opérer, il revient. Puis, je serai envoyé vers un autre service. Je ne sais pas encore lequel. » (Yves, 2009)

« Mon boulot c'est du classement, du secrétariat, aider un peu tout le monde. Puis aussi parfois j'aide en cuisine, au restaurant de la commune. C'est un vrai boulot parce que les autres qui le font sont des fonctionnaires. T'imagines ? Je suis comme un fonctionnaire, moi. » (Johnny, 2010)

Les tâches assumées par ces articles 60§7 sont parfois très dures, s'apparentant à celles de métiers à risques. Cependant, le dispositif permet, par exemple, de contourner la législation en matière de sociétés de sécurité.

« Mon travail, c'est du gardiennage. De la surveillance, en fait. Je surveille le parking, je vois s'il y a des trucs pas nets sur le parking. » (Pedro, 2009)

« Je travaillais à faire du jardinage. Mais aussi, parfois sur des petits chantiers communaux, mais sans rien comme protection, même pas le matériel adéquat, tu vois juste une pelle, ou presque. Enfin, on va encore dire que je me plains. » (Yves, 2010)

Les « emplois » qui diffèrent fortement se succèdent parfois à un rythme soutenu.

« Je ne peux pas me plaindre : je suis éducateur de rue dans mon quartier. C'est mieux que de ramasser les poubelles ou de nettoyer à la commune ! J'ai dû faire ça, avant. Mais là, c'est bien. » (Hakim, 2009)

Plusieurs témoins ont refusé de répondre à la question « comment avez-vous choisi votre emploi ? ». D'autres mentionnent que le choix de l'emploi est rarement respecté.

« Le choix ? De quoi ? D'être à la rue ou éducateur de rue ? C'est un choix, ça ? » (Hakim, 2009)

« Je ne vois pas de quoi tu parles : le choix de quoi ? Tu as un contrat d'intégration, du coup tu prends le job. Point. » (Yves, 2009)

« J'ai jamais décidé 'ça je fais, ça je fais pas'. Quand j'ai dit : 'j'en ai marre de bosser comme un forçat dehors par tous les temps pour un paiement de merde', ils [les assistants sociaux du CPAS] m'ont appelé 'la duchesse'. » (Yves, 2010)

« Moi, j'ai choisi, j'avais le choix entre plusieurs associations. Mais je n'en connaissais aucune et l'assistante sociale m'a dit de prendre celle dont le nom était le plus joli. » (Marie, 2009)

Le caractère temporaire de leur emploi est évident pour nos témoins. Ils soulignent leur peu de perspectives à l'issue de ce dispositif.

« J'ai plusieurs collègues qui sont aussi allocataires. Une qui part, une qui vient. On retrouve le chômage, du coup, on n'est plus intéressante. Quand on va à un entretien d'embauche, que le recruteur demande 'vous avez fait quoi durant 3 ans ?' et qu'on répond 'j'ai fait hôtesse d'accueil dans un CPAS', c'est comme si tu lui racontais une bonne blague, au gars. » (Marie, 2009)

« Bah on va attendre la pension. Sans doute qu'il faudra d'abord aller au chômage, peut-être après encore le CPAS. Je ne sais pas trop. » (Pedro, 2009)

Le dispositif « article 60§7 » est à mi-chemin entre « emploi » et « aide-sociale » : concrètement, le revenu procuré par le CPAS est un revenu du « travail », même si celui-ci prend place sous un statut spécifique. On peut dès lors s'interroger sur la perception qu'ont d'eux-mêmes les « travailleurs » sous ce statut. Nos témoins relatent tous des difficultés liées à leurs conditions de travail tout en se considérant comme plus « émancipés » que les autres usagers du CPAS, voire même comme chanceux de bénéficier de ce dispositif.

« Comment je pourrais me plaindre, moi au moins je suis utile, puis je ne suis pas vraiment juste un assisté. » (Yves, 2009)

« J'ai eu ma chance, quand je travaillais un peu pour le CPAS [sous statut article 60§7]. Peut-être qu'en fait j'ai merdé, mais je pouvais plus faire la marionnette comme ça : passer euh... d'un

boulot à la con à un autre. Enfin et maintenant je suis juste que dépendant du CPAS. » (Yves, 2010)

« On nous demande un peu plus que si on était des vraies employées. Moi, par exemple, j'ai un horaire plus important – enfin plus lourd – que celui des assistantes sociales, même si elles sont temps plein. Mais je ne me plains pas. » (Marie, 2009)

« Au début je faisais plein d'heures sup', mais bon, sans le dire. Mais le chef m'a dit d'arrêter : l'assurance couvre pas en dehors des heures normales de travail. » (Pedro, 2009)

« Moi j'entends aussi bien parler de tous ces profiteurs qui ne se bougent pas. Alors, moi je bosse hein. Donc, je ne profite pas, je ne suis pas un de ces chômeurs professionnels, un gars payé à rien foutre – désolé pour le vocabulaire. » (Johnny, 2010)

Enfin, sur les 14 personnes composant le panel initial de 2009, 11 indiquaient travailler au noir en complément de leur travail sous statut article 60§7. En particulier, 9 travaillaient au noir pour l'organisation qui bénéficiait par ailleurs de leur mise à disposition.

4. Quelles perspectives ?

Nous l'avons évoqué, le but initial de l'article 60§7, à savoir « familiariser » avec le travail ou « réapprendre » à travailler, en fonction des situations a été largement supplanté par l'objectif d'un renvoi d'usagers du CPAS vers le régime du chômage. Quelles sont les conséquences de cette évolution sur le projet professionnel des usagers sous statut « article 60§7 » ?

« J'aimerais suivre des études, mais l'assistante sociale m'a dit que ce n'est pas possible quand on est au CPAS. Je voudrais faire un truc utile, genre agronomie. » (Yves, 2009)

« A mon âge [50 ans], je n'ai pas vraiment le luxe du choix. Mais tu sais, j'étais un bon mécanicien avant mon accident. Je pourrais former des apprentis, je crois. Mais, c'est peut-être pas un métier. » (Henri, 2009)

« Je pense qu'en fait c'est un peu râpé pour moi. Si je dois quand même me dire que je voudrais un boulot, je crois que ce serait en resto, en cuisine et aussi pour gérer. En fait, je suis un bon cuistot, la commune me donne souvent du travail en cuisine. J'ai aussi fait une formation en comptabilité à l'ORBEM. Je serais utile pour un resto. » (Johnny, 2011)

« Mon rêve depuis que je suis toute petite c'est de devenir infirmière. Mais bon, j'étais caissière, hein, donc tu vois, la vie. Et maintenant, être infirmière, c'est trop tard. Mais on pourrait me mettre à bosser avec des vieux, ou des malades. Aide-soignante comme on dit, j'aimerais bien ça. En plus il n'y en a pas assez à la commune. » (Anne, 2009)

« Je voudrais retrouver un boulot de secrétariat, comme j'avais en article 60. Un boulot administratif, dans une association ou quoi. Être utile et aussi me sentir utile. » (John, 2010)

Tous les travailleurs sous statut article 60§7 que nous avons interrogés faisaient part dès 2009 d'une volonté d'être « utiles ». Ils définissent un projet personnel de manière très pragmatique – et souvent désabusée. Leur projet est réaliste et concret, mais leur semble pourtant inaccessible. Ils sont par ailleurs tous très peu informés des possibilités de reprise d'études et de formations qui leur sont accessibles.

Un trait commun est aussi l'influence importante des fonctions occupées durant la période où nos témoins bénéficiaient de la mesure article 60§7 dans la définition du projet professionnel. En particulier, les quatre témoins qui furent mis à disposition d'une asbl s'occupant de questions liées à la santé et au social en ont tiré une véritable vocation. Pourtant, ce projet reste pour eux inaccessible et, pratiquement, entre 2009 et 2011, aucun ne s'est rapproché de son accomplissement.

5. Trajectoires

Afin d'appréhender les effets du dispositif article 60§7 (ou plus exactement, d'appréhender la tessiture des effets), nous avons isolé deux trajectoires singulières qui représentent deux situations « extrêmes ».

Hakim, 25 ans en 2009 et diplômé de l'enseignement supérieur en Haute Ecole, a bénéficié

d'un contrat sous article 60§7 à la fin de ses études d'éducateur (durant lesquelles il dépendait déjà d'un CPAS). Il a été amené, sous ce statut, à exercer la fonction d'éducateur de rue pour la commune en question. A l'issue de ce contrat avec le CPAS, il a obtenu un contrat à durée déterminée d'un an afin de monter une asbl communale visant à organiser les éducateurs de rue dans un quartier défavorisé. En 2011, il a pu être embauché par cette asbl, subsidiée par la commune et la Fédération Wallonie-Bruxelles, sous contrat à durée indéterminée.

Yves, 20 ans en 2009 et diplômé de l'enseignement secondaire inférieur, a bénéficié d'un contrat de 6 mois sous article 60§7 après avoir été privé de chômage en 2008. Il a enchaîné les jobs les plus éreintants au sein des services communaux (jardinage, travaux de voirie, etc.). A l'issue de ce premier contrat sous article 60§7, il ne pouvait pas encore récupérer le chômage. En 2010, le CPAS a proposé un renouvellement de contrat sous statut article 60§7, assorti d'un contrat individualisé d'intégration. Yves n'aurait pas respecté ce contrat en ne se présentant pas plusieurs fois d'affilée auprès des services communaux auxquels il avait été affecté. Sanctionné par le CPAS, il ne bénéficie plus que de l'aide alimentaire depuis février 2011. Largement endetté, il participe à un squat dans un immeuble désaffecté et vit essentiellement de petits boulots au noir dans l'Horeca.

On le constate, ces deux trajectoires divergent largement. Elles montrent également l'importance du cursus antérieur au passage sous statut « article 60§7 » sur les trajectoires à l'issue du dispositif. En particulier, le type de fonctions attribuées aux « articles 60§7 » dépend du niveau de diplôme. Or le type de fonctions occupées est également de nature à influencer grandement sur les possibilités d'insertion professionnelle futures. Il faut noter cependant que la trajectoire d'Hakim semble exceptionnelle : sur les 14 « articles 60§7 » suivis 2009, il est le seul à avoir obtenu un emploi par la suite.

Une autre trajectoire, sans doute moins exceptionnelle puisqu'elle est similaire à celle de 5 de nos témoins, est celle de Michèle (35 ans en 2009, pas de diplôme du secondaire supérieur, mère célibataire de 2 enfants). Sous statut article 60§7 jusqu'en septembre 2009, époque où elle a recouvré le droit en chômage, elle a ensuite été sanctionnée et est revenue au CPAS en mai 2011.

« J'aimerais faire des formations en langue. Puis alors je pourrais peut-être faire du secrétariat comme ici, mais j'aimerais bien ne pas le faire à temps plein. J'aimerais pouvoir m'occuper un peu de mes enfants. » (Michèle, 2009)

« Je suis revenue au chômage en septembre 2009. Mais j'ai été super vite sanctionnée. Là, je suis en suspension temporaire : pour le facilitateur, je passe trop de temps avec mes gosses. » (Michèle 2010)

« Oui, je suis au CPAS de nouveau mais je ne sais pas comment faire. Je ne sais plus. Moi je veux bien travailler, c'est pas ça. Mais je ne trouve pas. Je passe tout mon temps à ça, pourtant, je ne vois plus mes enfants. » (Michèle, 2011)

L'évolution des témoignages de Michèle indique une claire démotivation, un désespoir qui s'est installé progressivement au cours de son trajet. Son projet initial, pourtant construit et pragmatique, se trouve remis en cause profondément par la succession des allers-retours entre chômage et CPAS qui sont vécus comme autant d'échec.

6. Le carrousel de l'activation

La question des perspectives offertes par leur statut inquiète tous nos témoins. Bien que parfaitement conscients de l'échéance imposée du contrat article 60§7, ils cultivent généralement l'espoir de ne pas devoir « retomber » au chômage.

« L'assistante sociale m'a bien dit que ce boulot, c'est le temps de revenir au chômage. Mais moi j'espère qu'ils pourront peut-être me garder. » (Michèle, 2009)

« Si la commune arrive à trouver de l'argent, ils me garderont. Je voudrais rester, ils veulent me garder... » (Hakim, 2009)

« J'aimerais bien rester ici. Mais je sais que je ne pourrai pas, ils vont me remplacer par quelqu'un qui en a plus besoin. Moi je vais retourner au chômage. Puis je ne sais pas. » (Marie, 2009)

A l'origine de l'aversion pour le chômage, l'ONEm est perçue extrêmement négativement et l'organisme régional en charge de l'emploi – en l'occurrence ACTIRIS – comme inefficace.

« L'ONEm ? Un connard avec un costume et une cravate qui te regarde de haut. Il a jugé lui, tout seul, que je n'avais pas envoyé assez de CV. Mais ça sert à quoi de postuler à des postes quand tu sais que tu seras pas embauché au final ? (...) Retourner à l'ONEm ? J'ai pas envie d'y penser, là je fais mon job. » (Pedro, 2009)

« A Actiris, ils m'ont proposé une formation. Tu me vois, je suis une fille tout ça. Et ils voulaient que je fasse du travail sur les chantiers, comme maçon ou je ne sais quoi. Mais moi, je tiens pas un jour sur un chantier ! Et bon, je leur ai dit qu'ils étaient mal dans leur tête. (rire) Actiris, c'est un bon nom parce que comme le yaourt ils ne tiennent pas leurs promesses. » (Fatima, 2011)

On observe cependant, pour une série de nos témoins, des « aller-retour » entre système assurantiel et assistantiel. En poussant ce mécanisme à l'extrême, on pourrait considérer un système « éternel » dit « carrousel de l'activation » : un chômeur sanctionné passe au CPAS sous un statut de type article 60§7 ou 61, le temps de recouvrer le chômage, puis d'être sanctionné, de revenir au CPAS sous un statut de type article 60§7, etc. Cette approche purement théorique est fautive : en réalité, le nombre de « boucles » entre les systèmes assurantiels et assistantiels est nécessairement limité : les « fuites » durant la circulation entre systèmes poussent inexorablement les individus à sortir de ces boucles.

Plusieurs facteurs contribuent au décrochage du système (effet de « drop-out »). Tout d'abord, les mécanismes d'extrême précarisation sont à l'œuvre tout au long du parcours des chômeurs et usagers des CPAS. En particulier, pour ceux qui sont cohabitants ou isolés avec charge de famille, les dépenses sont toujours supérieures aux entrées, et l'endettement et le travail au noir deviennent souvent inévitables.

« Entre la rentrée de ma fille, puis aussi la cantine, et manger, et acheter les vêtements et tout ça, moi j'ai emprunté de l'argent à mon ex-mari. Ce n'était pas bien malin. » (Marie, 2009)

« Il y aussi [un opérateur téléphonique] qui m'a mis sur liste noir parce que j'ai trop appelé sur mon gsm et que j'ai pas su payer la facture. Mais comment tu cherches un boulot sans gsm ? »

(Michèle, 2010)

« Evidemment qu'on bosse en schmet [en cachette] en plus, hein donc. Mais bon, il faut ça parce que sinon, fini les sorties en moto avec les potes et puis je ne te parle pas des clopes et d'une petite bière de temps en temps. » (Johnny, 2010)

Ensuite, si l'on en croit nos quatre témoins qui ont été confrontés à plusieurs « allers-retours », l'attitude de l'ONEm et des CPAS deviendrait de plus en plus dure à chaque passage d'un système à l'autre.

« Je pense que lors de mon retour au chômage, le facilitateur de l'ONEm s'est dit 'Oh encore une fille du CPAS qui va jamais trouver un emploi'. Et il s'est tout de suite mis en tête de m'imposer un contrat avec des objectifs que je ne pouvais pas atteindre. » (Michèle, 2010)

« Déjà quand tu t'appelles [Fatima], tu n'as pas de chance si c'est un flamand qui te voit à l'ONEm. Mais bon, là je parle en général, il y a aussi des flamands sympas. Mais bon, alors le pire c'est quand il regarde ton CV et qu'il te demande 'Et là, tu étais avec quoi comme contrat ?' Quand tu réponds 'J'étais au CPAS', je te jure, ils sourient, les gens de l'ONEm. Ça les fait rire parce qu'ils savent bien qu'on va juste repartir direct vers le CPAS. » (Fatima, 2011)

« Quand je suis revenue au CPAS, mon assistante sociale m'a dit 'Encore vous !' comme si j'avais voulu revenir. Et elle est pourtant très gentille, elle me parle toujours des enfants et elle m'a même donné des vêtements pour eux, c'est dire. Mais là c'était comme si j'avais fait une grosse bêtise et je me suis sentie vraiment mal. En fait, je ne suis pas capable de trouver un travail et alors, je me suis dit, c'est peut-être aussi que je ne suis pas capable d'élever mes gosses. » (Michèle, 2011)

Enfin, certains CPAS ont une vision très dure de la sanction ONEm qu'ils interprètent comme étant la preuve que le candidat à l'aide du centre n'est pas disposé à travailler (Cherenti, 2010) – bien que ceci soit illégal⁶.

Le « carrousel de l'activation » est donc fortement centrifuge. A ce niveau, la trajectoire

⁶ Voir Arrêt de la Cour du Travail du 24 novembre 2010 (X/CPAS Ganshoren), R.G. N°2009/AB/52087.

d'Yves résumée dans la section précédente, nous semble particulièrement exemplaire des mécanismes d'extrême précarisation qui ont pris une ampleur croissante tout au long de nos trois années d'enquête. Il faut sans doute préciser que le flux entrant de chômeurs sanctionnés vers les CPAS n'est sans doute pas indépendant d'une diminution de l'efficacité des CPAS à suivre leurs usagers au long de cette période, phénomène dont tous nos témoins font mention.

7. En guise de conclusions

Nous avons étudié les impacts du dispositif « article 60§7 » en nous basant sur les témoignages de 14 usagers de CPAS bruxellois qui émargeaient à ce dispositif en 2009. Pour la plupart, ces travailleurs ont été « mis à disposition » de services communaux et d'associations. Un seul d'entre eux a trouvé un emploi à l'issue de son contrat « article 60§7 », mais il s'agit d'un travailleur qui était diplômé du supérieur et auquel le dispositif article 60§7 a permis de travailler dans le secteur correspondant à son diplôme. La majorité de nos témoins sont par la suite soit (re)devenus chômeurs, soit dépendent toujours du CPAS, éventuellement sous un autre statut.

Le parcours d'un de nos témoins illustre le mécanisme d'extrême précarisation qui est à l'œuvre tout au long des allers-retours entre dispositifs. Deux facteurs au moins contribuent à pousser les personnes à « décrocher » du système : d'une part, l'appauvrissement progressif et d'autre part, un durcissement progressif de l'évaluation des dossiers par l'ONEm et le CPAS. Ce décrochage peut pousser les personnes à la rue, et plus généralement, les amène à grossir les rangs du travail au noir. Il faut noter que les revenus procurés par leur contrat sous « article 60§7 » sont, pour tous nos témoins, largement insuffisants pour survivre. La plupart se sont endettés et tous ont travaillé au noir en complément de leur revenu déclaré et ce, durant la période de leur article 60§7 – dont une large proportion, pour l'organisation qui bénéficiaient de leur mise à disposition. Dans ces cas-là, on pourrait considérer que le dispositif permet une habitude au travail non-déclaré.

Il est également évident que le type de fonctions occupées par les articles 60§7 ainsi que les conditions de travail ne correspondent pas à la définition de l'emploi décent telle qu'elle est définie dans la loi belge. Des abus en matière de conditions de travail ont notamment poussé

la Région wallonne à interdire le recours aux articles 60§7 en 2011 – au profit de l'article 61, ce statut demeurant possible à Bruxelles et en Flandres. De plus, un effet de substitution est observable, des emplois peu qualifiés et statutaires étant remplacés par des contrats forcément temporaires de type article 60§7. Ajoutons que le libre choix de la fonction occupée est inexistante, dans la pratique, puisque refuser un contrat sous ce statut implique avec une très grande probabilité la suppression de tout revenu par le CPAS.

Tous nos témoins, à une exception près, montrent une démotivation progressive par rapport à leurs projets professionnels au fur et à mesure de leur parcours sur les trois années de notre étude. Il faut noter que la période sous statut « article 60§7 » se rapproche pour eux d'une période où ils sont « avantagés » ou, en tout cas, durant laquelle ils ne se considèrent plus comme des usagers du CPAS « assistés ». Ceci les amène à envisager des projets professionnels réalistes et relativement bien définis, bien que ceux-ci soient assortis de remarques désabusées sur la probabilité de leur accomplissement.

Il nous semble que tous ces éléments permettent de douter de l'efficacité du dispositif article 60§7 en ce qui concerne le retour à l'emploi. Ce premier travail auprès d'un panel relativement restreint met en exergue, dans ce cadre, le besoin crucial d'étudier l'impact réel de la mesure « article 60§7 » (et de son pendant « article 61 ») à grande échelle. Nous avons cependant montré qu'une telle étude ne peut s'opérer sous forme d'une évaluation durant une année : cette étude devrait nécessairement s'inscrire dans la durée mais aussi permettre le suivi d'un dispositif à l'autre et porter sur les dynamiques de transition entre ces dispositifs. Une grande attention devrait être également consacrée au contexte communal et les politiques propres de chaque CPAS, celles-ci étant déterminantes dans la manière d'appréhender « l'outil » article 60§7.

Pour conclure en élargissant les pistes pour la recherche, cette étude nous paraît exemplaire de la nécessité pour tous les chercheurs qui étudient le travail social de ne pas considérer indépendamment les pans « assistantiels » (CPAS) et « assurantiels » (chômage) des politiques publiques de cohésion sociale. D'une part, les métamorphoses de ces deux pans des politiques publiques sont cohérentes et similaires, bien qu'elles se produisent à des moments différents : par exemple, la réforme du minimex qui a créé le revenu d'intégration sociale de 2002 augurait dans nombre de ses principes l'accompagnement des chômeurs de 2004.

D'autre part, les pratiques de terrain des travailleurs sociaux affectés à un pan de ces politiques, se ressentent profondément de celles que les travailleurs affectés à l'autre pan développent. Que ce soit dans une approche basée sur le terrain ou dans une réflexion plus théorique sur l'évolution des politiques assistantielles et assurantielles, il nous semble donc nécessaire de développer une vision transversale, qui permette une approche scientifique cohérente de ces évolutions coordonnées.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Valérie Desomer et Bernard Dutrieux pour les nombreuses discussions qui enrichissent largement leurs travaux, ainsi qu'Arnaud Lismond pour ses remarques essentielles sur les premiers articles tirés de cette étude.

Bibliographies

- Actiris, *Rapport statistique annuel 2010*. Bruxelles : Actiris
http://www.actiris.be//Portals/1/MARCHE/Documents/fr/Rapport_statistique_2010.pdf
- CANTELLI F., "Juger, éprouver, équiper. Quand les politiques sociales visent l'autonomie des usagers", contribution au Colloque « L'aide sociale à l'heure des politiques d'activation des usagers : quels enjeux pour les CPAS? », Bruxelles, GRAP-ULB, 24/09/2007.
- CHERENTI, R., *Les exclusions ONEm. Implications pour les CPAS*. Namur, Fédération des CPAS, Union des Villes et Communes de Wallonie, février 2009.
- CHERENTI R., *Les sanctions ONEm, d'une sécurité sociale à une insécurité sociale : les implications pour les CPAS*. Namur, Fédération des CPAS, Union des Villes et Communes de Wallonie, mars 2010.
- Collectif solidarité contre l'exclusion – CSCE & Plate-forme contre le plan de chasse aux chômeurs, *C'est l'emploi qui est indisponible, pas les chômeurs ! Analyse de l'arrêté du 4 juillet 2004 « portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent chercher activement un emploi » au point de vue des restrictions apportées au droit au chômage*, Bruxelles, CSCE, 2005 (version 08.02.05).
- DE GALAN M., "Quel avenir pour notre modèle social ?", Conférence des Etudiants socialistes – ULB, Bruxelles, 10 février 1989.
- FOUCAULT M., "Le jeu de Michel Foucault" (1977) in *Dits et écrits*, Tome II, pages 298–329, Paris : Gallimard, 1994.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press et Princeton, Princeton University Press, 1990.
- HAMZAOU M., *Le travail social territorialisé*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002.
- LEFEVRE D., *Pour une sociologie de l'aide sociale en Belgique. Des Commissions d'Assistance Publique au Revenu d'Intégration*, mémoire de fin d'études, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2003.
- LEBRUN M., "Bilan mitigé de l'activation du comportement de recherche d'emploi", *Pyramides*, n° 18 (2009/2), Bruxelles, Université Libre de Bruxelles (CERAP), pp. 209-233.
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre social, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010*, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2010.
- REMAN P., "L'État social actif et la protection sociale", *Démocratie*, n°18, septembre 2002.

Services pour personnes handicapées : quelles pratiques de placement ?

Véronique ANTONIN-TATTINI
Professeur-chercheur HES
Haute école de Suisse occidentale Valais, Institut santé-social, Sion, Suisse

L'analyse de la pratique de placement exercée par des professionnels actifs dans une institution de formation spécialisée pour des personnes handicapées en vue de leur emploi nous montre que leurs logiques d'action en la matière diffèrent. Cet article suggère de prendre au sérieux le terme de placement sur le marché du travail, à savoir notamment une mise en relation interpersonnelle entre le demandeur d'emploi et l'employeur potentiel, ceci pour améliorer au final le pouvoir intégrateur des politiques et pratiques d'insertion pour les personnes handicapées. Le glissement de la sémantique du placement vers celle d'accompagnement nous permet de comprendre, du moins en partie, la centration de maintes pratiques de placement actuelles sur le demandeur d'emploi en vue de son adaptation unilatérale aux normes et attentes des employeurs.

Obtenir un emploi et le garder sont des processus qui se heurtent à divers obstacles, d'autant plus exacerbés pour des personnes handicapées¹⁰. Diverses études ont montré que leur taux d'emploi est plus faible que celui des personnes valides et que leur chômage est plus élevé (OCDE, 2006, 34).

Dans un tel contexte, comment les personnes handicapées peuvent-elles accéder à l'emploi ? De plusieurs manières, que ce soit par elles-mêmes, par exemple, par des demandes d'emploi spontanées ou l'appel à des réseaux de proximité¹¹. Pour d'autres, retrouver un emploi passe

¹⁰ Entendues dans le présent texte comme des personnes ayant des atteintes à leur santé.

¹¹ Les études de sociologie économique ont montré que l'accès à un emploi se fait souvent par des contacts au sein de son cercle de connaissances (Bonoli, 2008, 9). Pourtant, la mobilisation d'un réseau de contacts par une personne en situation précaire ne va pas de soi. Elle peut dépendre de ses capacités à mobiliser de telles ressources (les réseaux sociaux n'étant pas distribués de manière égale entre les citoyens), mais aussi de la qualité des membres d'un réseau.

par des organismes de placement publics ou privés.

Ces organismes ou, autrement dit, ces intermédiaires institutionnels de l'emploi, sont de natures diverses en Suisse, comme dans d'autres pays (Gendron, 2009, 39). Il en est qui sont accessibles à tout demandeur d'emploi, comme les offices régionaux de placement (étant des organes d'exécution du dispositif fédéral d'assurance-chômage) et les agences commerciales. Il en existe d'autres destinés à un public spécifique, les travailleurs handicapés, comme les offices d'assurance-invalidité (relevant du dispositif fédéral de l'assurance-invalidité) ou les services de placement d'institutions privées pour personnes handicapées. Le renforcement des services de placement à l'intention de demandeurs d'emploi handicapés est d'ailleurs un mouvement qui se généralise dans les pays occidentaux et vise à promouvoir leurs possibilités d'emploi sur le marché du travail ordinaire (Murray et Heron, 2007).

Bien que l'ensemble des ces intermédiaires aient pour fonction de faire du placement au sens strict, souvent parmi d'autres tâches d'insertion (conseils, mesures d'activation, etc.), le présent texte¹² montre que les logiques d'action des professionnels ne sont pas nécessairement similaires en la matière. Il s'appuie en particulier sur l'analyse documentaire et d'entretiens menés auprès d'une dizaine de professionnels des services de placement d'une institution de formation spécialisée¹³ pour des personnes handicapées soutenues par le dispositif de l'assurance-invalidité¹⁴.

Avant d'aborder les discours de ces professionnels sur leurs pratiques de placement, nous allons faire un détour par ce terme, ainsi que son inscription et sa signification dans quelque littérature scientifique et les dispositions légales helvétiques.

¹² Il est issu d'une recherche financée par le fonds national suisse de recherche scientifique, fonds DORE, n° 120137.

¹³ Cette institution met en œuvre des mesures de réadaptation d'ordre professionnel (principalement de formation initiale et de reclassement) de l'assurance-invalidité.

¹⁴ L'invalidité est définie dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. Pour qu'il y ait une invalidité, il faut qu'il y ait une incapacité de gain totale ou partielle qui est présumée permanente ou de longue durée, résultant d'une atteinte à la santé physique, mentale ou psychique et qui persiste après des traitements et les mesures de réadaptation exigibles (art. 7 et 8, LPGA du 6 octobre 2000, état 1^{er} janvier 2011). La loi sur l'assurance-invalidité vise à rétablir ou améliorer la capacité de gain perdue grâce à des mesures de réadaptation et compense, en dernier ressort, la perte durable par une rente individuelle.

1. Le placement sur le marché du travail : notion ancienne peu définie

Le placement d'individus en vue d'une intégration sur le marché du travail est une activité économique aussi ancienne que le commerce des marchandises (De Larquier, 2000). Le marché du travail s'organise progressivement comme un lieu de placement des sans-emploi, du ressort d'agents privés dans un premier temps, pour devenir ensuite une mission d'ordre public, assumée de façon plus ou moins monopolistique selon les pays¹⁵. La Suisse représente un cas particulier parmi les pays de l'OCDE (Battaglini, 2005, 137). Le principe du monopole de l'action publique n'a jamais été adopté et les agences privées commerciales ont pu s'activer sur le marché du travail, de manière réglementée (les exigences restent toutefois peu élevées). Par la suite, dans un contexte de montée du chômage dans les années 90, le service public de l'emploi a été réformé et les offices régionaux de placement ont vu le jour. Cette nouvelle structure est censée augmenter l'efficacité du placement. La situation actuelle est une coexistence de plusieurs institutions en charge d'une fonction de placement, ce qui rend le système suisse complexe (OCDE, 2006, 92).

Même si cette activité de placement n'est pas nouvelle, à notre connaissance, peu d'écrits scientifiques en Suisse et ailleurs l'abordent directement et tentent de définir ce terme, le confondant le plus souvent avec d'autres comme ceux d'insertion ou d'intégration professionnelle. Les quelques rares définitions repérées, datant souvent de plusieurs années, entendent le placement de demandeurs d'emploi comme une mise en relation entre offre et demande d'emploi, sans indication supplémentaire.

En outre, l'analyse des bases légales régissant le placement public et privé en Suisse¹⁶ montre que celui-ci est surtout appréhendé comme une tâche d'insertion parmi d'autres ou comme appartenant à des mesures de réadaptation professionnelle. On trouve une seule base légale

¹⁵ Pour un résumé de la compréhension des raisons d'être des organismes de placement, voir Bessy et De Larquier, "Spécialisation et efficacité des intermédiaires du placement", Document de travail, n°113, Centre d'études de l'emploi (CEE), janvier 2009.

¹⁶ On trouve principalement la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services et son ordonnance, ainsi que les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité et celles de l'assurance-invalidité pour le placement public de personnes dont l'origine de leur inactivité professionnelle est l'invalidité ou sa menace.

(à savoir les dispositions de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services) qui définit le placement comme des activités consistant à mettre en contact employeurs et demandeurs d'emploi afin de conclure un contrat de travail (considéré ainsi comme le moment consacré du processus de rencontre). Toutefois, la notion de mise en contact se comprend dans un sens très large. Elle peut s'étendre à l'organisation de la rencontre interpersonnelle entre l'offre et la demande d'emploi, mais peut également se limiter à transmettre, par exemple, des adresses ou des annonces à l'une ou l'autre partie (souvent par le biais de bornes informatiques).

En définitive, ces dispositifs légaux offrent une acceptation large du placement, mais ne prescrivent pas les modalités d'application de cette activité par les organismes de placement concernés. Certes, même un règlement juridique, aussi complet et précis soit-il, ne peut empêcher complètement les marges de manœuvre de ceux qui l'appliquent. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les critères de catégorisation des situations rencontrées sont flous dans la loi et dans les métiers en relation avec autrui, comme c'est le cas des professionnels dans le domaine du placement. En outre, n'oublions pas que, dans le contexte helvétique, même dans les domaines d'action publique où l'autorité principale législative et de régulation revient au gouvernement fédéral (comme les bases légales précitées), les cantons demeurent des acteurs autonomes, puisqu'ils sont chargés de la mise en œuvre de ces lois.

Cela étant, nous nous sommes tournés vers la pratique de placement pour interroger la façon dont elle est exercée par des professionnels.

2. Des pratiques de placement différenciées

Dans la présente partie, comme mentionné, nous nous sommes focalisés sur une institution multi-site de formation spécialisée pour personnes relevant de l'assurance-invalidité pour analyser la pratique de placement. Cette structure a mis en place des services de placement en son sein pour aider ses publics à retrouver un travail une fois leurs mesures de réadaptation professionnelle terminées¹⁷. Ces dispositifs interviennent à la fin de leurs

¹⁷ La mise en place d'un dispositif intermédiaire entre l'offre et la demande d'emploi a été jugé nécessaire par les responsables de cette institution, d'une part, parce que le passage vers le marché du travail ne se fait pas automatiquement, d'autre part, parce que les professionnels connaissent bien

parcours de formation (plus ou moins qualifiante), lorsque ces personnes s'approchent du moment de la sortie institutionnelle pour se rapprocher des épreuves réelles du monde du travail.

2.1. Le service de placement du site valaisan

Le site valaisan accueille des adolescents souffrant de déficiences intellectuelles et/ou comportementales en mesure de formation professionnelle initiale. Le jeune et sa situation de vulnérabilité sont au centre de l'attention et le point de départ de la mission de placement en vue de son intégration sur le marché du travail ordinaire. Ainsi, tout en maintenant la recherche d'emploi, et plus fréquemment encore la recherche de places de stage au centre de l'échange entre les interlocuteurs, les professionnels concernés abordent des thèmes connexes afin d'aider ces publics à régler d'autres problèmes qui peuvent freiner leur insertion professionnelle¹⁸.

Envers ces publics juvéniles, la logique de placement dominante qui sous-tend la pratique de ces professionnels peut être qualifiée de « psychosociale » : elle est orientée vers des pratiques d'intervention mobilisant une relation d'aide, ceci dans une approche globale de l'individu et dans une visée éducative. L'action sociale est alors ramenée à ce que le travail social sait faire traditionnellement « de mieux ». Logiquement (pourrait-on dire), les agents de ces structures sont formés aux métiers classiques de travailleur social. Néanmoins, il ressort que ce mode d'intervention professionnel comporte un aspect paternaliste¹⁹ ou moralisant, non seulement dans le sens d'aider et d'équiper le jeune afin de l'adapter aux attentes et normes sociales, dont celles des employeurs, mais aussi dans le sens de faire à la place de celui-ci, en particulier lors de situations de recherche de stages et d'emploi. Cette substitution est justifiée par exemple comme suit : « *Il y a des jeunes qui ne savent pas vouvoyer les gens, qui ne savent pas écrire un CV, qui sont souvent incapables de parler* ». Ce sont de telles raisons qui poussent les agents du service de placement à accompagner les

leurs publics, puisqu'ils ont l'occasion de les suivre tout au long de leur formation (ce qui est moins le cas des conseillers en placement des offices de l'assurance-invalidité).

¹⁸ Néanmoins, l'aide professionnelle porte principalement sur les facteurs individuels (par exemple, le logement) qui compliquent l'accès à l'emploi de ces publics et moins sur un travail d'influence des structures et normes sociales pouvant être à l'origine de leurs exclusions.

¹⁹ Relevons que les politiques sociales paternalistes, visant à discipliner les publics, peuvent emprunter des formes différentes. On retrouve une telle dimension également dans les services de placement vaudois exposés ci-après.

jeunes à des entretiens de recrutement pour répondre aux questions de l'employeur, mais aussi pour diminuer les risques de stigmatisations possibles.

2.2. Les services de placement des sites vaudois

Les sites vaudois travaillent majoritairement avec des adultes en mesure de reconversion professionnelle ayant un handicap physique (en majorité des troubles musculo-squelettiques) et/ou avec une composante psychique notoire. Les services de placement en question abordent moins que précédemment les divers freins à l'emploi que peuvent rencontrer leurs publics, les orientant vers d'autres dispositifs en cas de besoin.

Les professionnels de ces services de placement suivent surtout une logique de placement de type « entrepreneuriale », c'est-à-dire orientée vers des pratiques d'intervention proches de l'aide à la relation (et non pas de la relation d'aide), selon laquelle le bénéficiaire doit être reconfiguré en un chasseur d'emploi capable de se vendre sur le marché du travail (Divay et Domingo, 2007 ; Astier, 2007). Celui-ci se voit proposer une aide pour être compétent dans son travail de recherche d'emploi, en apprenant à compter prioritairement sur lui-même tout en s'adaptant de façon unilatérale aux exigences du marché du travail modelées par les employeurs. La plupart de ces agents sont d'anciens conseillers d'offices régionaux de placement, ayant majoritairement des qualifications en ressources humaines et, semble-t-il, une sensibilité différente que les travailleurs sociaux du service précédent à ce qu'est un « bon » travail de placement, comme le témoigne aussi le vocabulaire utilisé de type managérial caractéristique de ce registre d'action²⁰.

Pourtant, à une lecture plus fine de la pratique de ces professionnels, cette modalité d'action partagée dans ces situations n'est pas aussi prégnante, puisqu'on trouve des éléments teintés d'une « économie psychique » des bénéficiaires accueillis (selon les termes de Ion et al., 2007,

²⁰ Cette raison d'agir est d'autant plus probable que les services de placement de l'institution analysée ne sont pas financés en tant que tels par le dispositif légal de l'assurance-invalidité, mais comme une prestation englobée dans une mesure de réadaptation professionnelle. En conséquence, les professionnels de ces services sont moins soumis à des contraintes institutionnelles (notamment en termes de résultats) provenant des organes de l'assurance-invalidité pouvant peser sur leurs pratiques de placement. Ces dernières semblent liées à leur formation et expérience professionnelle antérieure dans le domaine social, plus réceptives aux dimensions sociales et psychologiques du travail d'insertion.

159). Par exemple, les conseillers cherchent des stages sur le marché du travail pour plusieurs de leurs publics en souffrance. Ainsi, ils « font avec » leurs bénéficiaires, voire parfois « à la place » d'eux, en appelant, par exemple, en leur nom un employeur. Quelquefois aussi, ils incitent les employeurs à prendre des bénéficiaires peu favorisés au début du processus de recrutement²¹. Ces efforts de placement sont justifiés par ces professionnels non pas tant en termes de leur pouvoir d'action possible envers les employeurs, mais plutôt pour tenir compte des « troubles » divers de certains de leurs publics et pour qu'ils gagnent du temps. Ce gain de temps est mis en relation avec la sortie imminente du dispositif de l'assurance-invalidité des publics de cette institution, leur capacité de gain étant « théoriquement » restaurée, une fois leur mesure de réadaptation professionnelle terminée.

Pour revenir à la logique de placement de type « entrepreneuriale », relevons que celle-ci se retrouve de façon emblématique dans des politiques actives (les modèles et pratiques en la matière étant diversifiés) et dans d'autres organismes de placement mettant en œuvre de telles valeurs et normes qu'implique l'activation de l'Etat social, comme l'a montré en particulier une littérature consacrée aux services publics de l'emploi (Bonvin et Moachon, 2010, 2). Plus récemment, cette modalité d'action est également de plus en plus présente dans des organismes spécialisés s'occupant de personnes handicapées (Ebsersold, 2009, 139). Elle est rendue possible, plus largement, par une nouvelle mise en scène de la déficience où la personne handicapée est représentée comme ayant des capacités pour le marché du travail, donc employable, comme l'exemplifie un rapport de l'OCDE publié en 2003 s'intitulant « Transformer le handicap en capacité. Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées ». La devise en matière d'invalidité est *from disability to ability* (Ferreira, 2009, 35).

3. Prendre au sérieux le terme de placement

A partir de cette mise à jour des façons de faire du placement liées, en partie du moins, à la formation et à l'expérience professionnelle des intervenants, il nous semble important d'aborder ce qu'implique concrètement la prise au sérieux du terme de placement vers

²¹ Le risque d'un tel mode d'intervention est toutefois de partir de ce que l'individu peut faire (de ses capacités réelles), sans tenir compte de sa formation apprise dans le cadre d'une mesure de réadaptation de l'assurance-invalidité (compétences apprises).

l'emploi, à savoir une mise en relation entre le demandeur d'emploi et l'employeur potentiel, sinon on risque de se focaliser essentiellement sur le premier et trop peu sur l'autre et leur mise en relation interpersonnelle. Pour ce faire, plusieurs actions de placement sont nécessaires dans les organisations actives dans ce domaine, dont certaines modalités améliorent davantage le pouvoir intégrateur des politiques et pratiques d'insertion destinées à des publics précaires et, en particulier, à des personnes handicapées. Nous verrons aussi que le glissement de la sémantique du placement vers celle d'accompagnement permet de comprendre, en tout cas partiellement, la centration de maintes pratiques de placement actuelles sur le demandeur d'emploi en vue de son adaptation unilatérale aux normes et attentes des employeurs potentiels.

3.1. Une action sur le demandeur d'emploi et l'employeur

Dans la pratique de placement, il s'agit d'avoir en premier lieu une action sur les demandeurs d'emploi, sans omettre que les modalités de cette approche individuelle peuvent varier, comme nous l'avons vu ci-dessus, ou encore les façons de prendre en compte leurs attentes et leurs préférences.

Cette action sur le demandeur d'emploi peut s'étendre au-delà de l'engagement en entreprise, notamment pour des personnes handicapées particulièrement vulnérables, comme le font des initiatives comportant des éléments d'une approche de type « emploi soutenu »²². De telles organisations proposent un placement actif, voire proactif, et un accompagnement sur le lieu de travail après la prise d'un emploi par une personne. Il est ainsi reconnu que le milieu de travail influence le succès d'une insertion professionnelle durable, non seulement dans ses dimensions techniques mais aussi humaines (Saint-Arnaud et al., 2004, 101). Cette approche suppose que tout un chacun (en faisant fi du critère d'employabilité) peut être placé directement dans le monde du travail ordinaire, sous condition d'un soutien adéquat d'un job coach sur site (Rüst et Debrunner, 2005).

En outre, l'action de placement peut se faire en amont d'un processus d'insertion. Dans ce sens, les offices d'assurance-invalidité ont renforcé leurs structures de placement en vue d'une détection et intervention précoce sur le lieu de travail afin de maintenir la personne

²² Supported employment, en anglais.

dans le marché de l'emploi (Duell et al., 2010, 75).

En deuxième lieu, une double entrée, à savoir non seulement la prise en compte des demandeurs d'emploi mais aussi des employeurs, est certainement féconde, même si elle ne coule pas de source dans des organismes de placement, notamment publics (Baumgartner et al., 2004). Pourtant, des efforts récents vont dans le sens d'une stratégie plus active envers les employeurs (Guggisberg et Egger, 2008). Néanmoins, la participation des employeurs est loin d'être acquise, notamment parce qu'ils ont d'autres priorités que l'engagement de personnes à « employabilité » restreinte (Berclaz, 2010, 5), d'autant plus qu'ils ne sont pas soumis dans notre pays à des obligations légales d'engagement de personnel handicapé, même si de nouvelles mesures incitatives ont été introduites à l'intention des employeurs qui occupent des personnes invalides dans le cadre de la 5^{ème} révision de l'assurance-invalidité.

3.2. Une action sur leur mise en relation interpersonnelle

Bien qu'une prise en compte tant du demandeur d'emploi que de l'employeur soit nécessaire, l'intervention peut se dérouler de façon séparée, c'est-à-dire sur l'une et/ou l'autre, sans accent sur leur mise en relation et, plus particulièrement, leur rencontre interpersonnelle. Intervenir sur la rencontre face-à-face entre l'offre et la demande d'emploi relève davantage de l'exception que de la règle dans les organismes de placement de notre pays (en particulier pour les services publics de l'emploi). Leurs démarches de placement s'arrêtent souvent trop tôt, laissant le demandeur d'emploi à la porte de l'entreprise, comme si le processus de rencontre allait se faire spontanément, après avoir, si nécessaire, adapté la force de travail aux exigences économiques, voire lui avoir transmis quelques adresses d'employeurs par exemple.

Toutefois, ce processus de rencontre entre offre et demande d'emploi peut être problématique. Tous les individus n'ont pas les mêmes capacités à se vendre sur le marché du travail. En outre, certains instruments de recherche d'emploi ne sont que peu appropriés à des publics vulnérables. C'est le cas de l'entretien d'embauche, épreuve stressante, codifiée par des normes implicites, par exemple langagières, que le candidat en situation de handicap maîtrise souvent mal et qui lui laisse peu de chances de réussite (Castra, 2006).

Partant de ce constat, des auteurs défendent des évaluations en situation réelle de travail et non lors d'entretiens d'embauche classiques (Castra, 2006). C'est dans la situation naturelle en entreprise, sur le lieu de travail (voire au poste de travail), que les individus font le mieux valoir leurs capacités et le contact direct avec l'employeur peut contribuer à diminuer la discrimination statistique à laquelle sont confrontés de tels publics (Bonoli, 2008). Ainsi, de tels modes d'entrée directs en entreprises facilitent la rencontre interpersonnelle entre le demandeur d'emploi et l'employeur potentiel, mais aussi avec les collaborateurs de l'entreprise.

3.3. Une adaptation réciproque

La logique de mise en relation entre les parties constatée dans maints services de placement publics et privés consiste à agir sur le demandeur d'emploi, en vue de l'adapter unilatéralement aux exigences économiques. Afin que le demandeur d'emploi possède toutes les « propriétés » nécessaires afin de rencontrer les employeurs qui dictent les critères de son employabilité, plusieurs organismes concernés, au préalable de l'aide au placement, l'équiperont de compétences, voire de qualifications, pour augmenter sa valeur sur le marché du travail (Bonvin et Moachon, 2010)²³. Si le titulaire est évalué comme étant immédiatement prêt à l'emploi, l'intervention en matière de placement demandera qu'il se conforme néanmoins aux prescriptions institutionnelles existantes comme les démarches de recherche d'emploi demandées.

Dans cette façon de faire du placement, les pratiques des entreprises sont en quelque sorte considérées comme des procédures immuables²⁴ établies par des acteurs économiques rationnels, rationalité à détecter et à ne pas déranger (Castra et Valls, 2007, 31).

Pourtant, une autre façon de faire semble possible où il s'agit de négocier des alternatives aux pratiques et habitudes d'embauche et d'intégration de l'employeur (par exemple, changer un profil de poste, faire pencher les préférences pour un candidat). Le marché du travail est ainsi perçu comme un système social complexe d'interactions laissant du jeu entre acteurs dans

²³ Bien que, par exemple, les évaluations des programmes actifs du marché du travail soient mitigées, voire contradictoires dans notre pays (dans d'autres également).

²⁴ Par exemple, prendre tel quel les critères de sélection énoncés par l'employeur ou encore considérer les conditions de travail comme incontournables. L'objectif est de procéder à la meilleure adéquation possible en faveur des employeurs, en présélectionnant ou non les candidats.

leurs prises de décisions concernant le demandeur d'emploi (Castrat et Valls, 2007, 18). Les tenants de cette approche (une matérialisation en est la méthodologie I.O.D. – Intervention sur l'Offre et la Demande - en France) cherchent ainsi à adapter la nature de la demande de l'employeur en faveur des publics dont ils s'occupent.

3.4. Du placement vers l'accompagnement

En définitive, la focalisation sur le demandeur d'emploi pour l'adapter unilatéralement aux structures intangibles de l'économie²⁵ semble être liée au constat précité selon lequel peu d'écrits scientifiques, datant souvent de plusieurs années, abordent la notion de placement vers l'emploi. En fait, cette observation ne serait pas tant un hasard, mais le fruit d'une évolution du vocabulaire et des actes d'insertion chargés de sens (Divay et Domingo, 2007). Ce changement s'explique, du moins partiellement, par le remplacement du terme de placement par la sémantique de l'accompagnement, emblématique du régime d'activation dans les politiques publiques, même si cette évolution ne s'est pas faite de façon similaire selon les contextes et que la mission d'accompagnement peut s'organiser de manière différenciée. Ce remplacement n'est pas anodin en termes de conception de l'insertion où il s'agit moins de mettre en relation l'offre et la demande d'emploi (comme le veut la notion de placement), mais davantage d'aider à rendre les chercheurs d'emploi compétents, capables de se vendre à un employeur. En définitive, tout se passe comme si chaque nouvelle dénomination donnait à l'intervention des professionnels de l'insertion un caractère de plus en plus abstrait, immatériel (Divay et Domingo, 2007). Par exemple, de l'acte de transmission concrète d'une offre d'emploi, on arrive aujourd'hui à une offre relationnelle de présence et de conseils.

4. En conclusion, les pratiques de placement des travailleurs sociaux ?

En conclusion, il existe des pratiques différenciées de placement de personnes handicapées

²⁵ Le déplacement des politiques de la demande vers des politiques agissant sur l'offre (c'est-à-dire sur le demandeur d'emploi) est emblématique de la localisation des politiques de l'emploi et, plus largement, du social. Il ne s'agit plus de garantir des conditions macroéconomiques favorables à l'insertion professionnelle. Pourtant, des auteurs doutent de l'efficacité de tels dispositifs lorsqu'une telle réponse aux mutations socio-économiques et sociales, engendrées par des causalités socio-économiques globales, prend une forme territorialisée (par exemple, Lebrun, 2009).

en vue de leur intégration sur le marché du travail. Les travailleurs sociaux que nous avons interrogés préfèrent, en utilisant les mots d'Ebersold (2009, 143), la traditionnelle relation d'aide du secteur social et médico-social plutôt qu'une relation de mise en compétence fondée sur la dynamisation des intéressés et de leurs capacités, avec laquelle ils sont en partie en dissonance²⁶. Dans cette perspective, l'action de placement envers les personnes handicapées ne les considère pas trop comme des vecteurs du développement économique et social d'un territoire, en mettant en scène uniquement leurs capacités de travail à développer, comme pourrait l'induire le concept de développement durable utilisé dans le modèle d'activation actuel. D'ailleurs, certaines personnes, en raison de leur trajectoire biographique comme de la nature de certaines exigences du système socio-économique, resteront touchées durablement par l'expérience de la vulnérabilité, malgré toutes les mesures d'activation pour leur marche vers l'emploi, et ont besoin d'être pensées avant tout en termes de protection sociale pour compenser leurs inaptitudes (Ebersold, 2009, 142)²⁷.

En outre, bien que les professionnels du travail social concernés cherchent des stages pour leurs publics (comme mesure d'entrée dans l'entreprise et de rencontre avec l'employeur), plutôt que de les laisser se débrouiller par eux-mêmes, ils tendent à vouloir les rapprocher de façon unilatérale des exigences du marché du travail. Pourtant, à la lecture des textes de référence du travail social (comme ceux de la Fédération internationale des travailleuses et travailleurs sociaux), la lutte contre l'exclusion et les inégalités sociales est une de ses missions (Keller, 2011, 3). Pour ce faire, une action d'insertion sur les demandeurs d'emploi est nécessaire, mais aussi en amont sur l'organisation économique et de la société. Ne serait-ce déjà au niveau de la visibilité que le travailleur social peut donner aux causes structurelles à l'origine des problèmes des personnes dont il gère l'insertion. Mais encore, ces professionnels peuvent influencer davantage sur les comportements des employeurs (depuis la phase de recrutement jusqu'à l'engagement et l'intégration durable de la personne handicapée dans l'organisation), ceci pour tenter d'amorcer un mouvement de rééquilibrage de l'offre au moindre désavantage pour les bénéficiaires ou, autrement dit, en rétablissant une certaine égalité dans les termes de l'échange entre les parties (selon les mots d'Hegale et

²⁶ Certes, notre analyse a relevé le risque de « faire à la place » des publics accueillis.

²⁷ Elles peuvent aussi avoir besoin d'un soutien plus long et renforcé dans l'aide au placement octroyée.

Layon, 2002, 19)²⁸.

C'est certainement à ces conditions que la notion de placement vers l'emploi pourra être prise au sérieux et qu'une intégration de qualité et durable sur le marché du travail de personnes handicapées pourra être envisagée, plutôt que prioritairement un retour rapide à l'emploi (comme voulu par le système d'évaluation de la performance des offices régionaux de placement de notre pays). Certes, sans que les actions d'insertion présentées, se limitant à la fonction de placement et sans être conduites à large échelle, ne soient encore suffisantes.

Bibliographie

- ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, 2007.
- BATTAGLINI M., *Les relations entre Etat et société civile organisée dans la production de bien-être : partenariat ou sous-traitance ? Les cas des politiques d'aide et de soutien aux chômeurs à Genève, Grenoble et Gênes*, Thèse de doctorat, Genève, Université de Genève, 2005.
- BAUMGARTNER E., GREIWE S. et SCHWARB T., *Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation zur Eingliederungsbemühungen*, Rapport de recherche, Berne, OFAS, 2004.
- BERCLAZ M., *Pour une meilleure prise en compte du rôle des employeurs dans le processus de réinsertion professionnelle*, Yverdon-les-Bains, ARTIAS, 2010.
- BONOLI G., *Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle*, Working paper, Lausanne, IDHEAP, 2008.
- BONVIN J-M. et MOACHON E., *Les dilemmes des conseillers des agences publiques pour l'emploi en Suisse*, Sociologies (En ligne), URL : <http://sociologies.revues.org/index3063.html>, 2010.
- CASTRA D., « Comment insérer les bas niveaux de qualification dans les entreprises ? », in C. LÉVY-LEBOYER, C. LOUCHE et J-P. ROLLAND (dir.), *RH, les apports de la psychologie du travail. 2. Management des organisations*, Paris, Eyrolles, 2006, pp. 107-124.
- CASTRA D. et VALLS F., *L'insertion malgré tout. L'Intervention sur l'Offre et la Demande. 25 ans d'expérience*, Toulouse, Octarès, 2007.
- DE LARQUIER G., « Émergence des services publics de placement et marchés du travail en France et en Grande-Bretagne au XX^e siècle », *Travail et Emploi*, n°84, Octobre, 2000. pp. 33-45.
- DIVAY S. et DOMINGO P., « L'accompagnement des chômeurs : quelle sécurisation des parcours ? », in J-F. GIRET, Y. GIRELET, CH. LAVIALLE, J. TIMOTEO et P. WERGIN (dir.), *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels. XIV Journée d'études sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*, Marseille, Céréq, 2007, pp. 251-259.
- DUELL N., TERGEIST P., BAZANT U. et CIMPER S., *Activation Policies in Switzerland*, OECD Social Employment and Migration Working Papers. URL: <http://www.oecd.org/els/workingpapers>, 2010.
- EBERSOLD S., « Entrepreneuriat d'insertion et managérialisation des problèmes sociaux », in Blanc A. (dir.), *L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. En France de 1987 à nos jours*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp. 139-159.
- FERREIRA C., *L'expertise médicale de l'invalidité psychique dans le domaine de l'AI : enjeux institutionnels et tensions professionnelles*, Rapport final de recherche, Genève, Résar, 2009.
- GENDRON B., « Emploi des personnes handicapées : une réflexion théorique à partir de la pluralité des acteurs de l'insertion », in A. BLANC (dir.), *L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. En*

²⁸ Ces auteurs prônent la substitution du concept d'employabilité par celui de convertibilité, supposant une mobilité interentreprises et/ou intersectorielles (Hegale et Layon, 2002, 20).

- France de 1987 à nos jours*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp. 37-47.
- GUGGISBERG J., et EGGER T., « Evaluation du placement dans l'assurance-invalidité », *Sécurité sociale*. CHSS, n°3, 2008, pp. 157-161
- HEGALE M. et LAYON E., « De l'employabilité à la convertibilité : vers une mobilité offensive des travailleurs », *Travail-Emploi-Formation*, n°3, 2002, pp. 15-25.
- ION J., LAVAL CH. et RAVON B., « Politiques de l'individu et psychologies d'intervention : transformation des cadres d'action dans le travail social », in F. Cantelli et J.-L. Genard (dir.), *Action publique et subjectivité*, L.G.D.J, coll. Droit et Société, vol. 46, 2007, pp.157-168.
- KELLER V., « Défendre le travail social ou défendre la justice sociale ? », *Actualité Sociale*, n°30, janvier-février 2011, pp. 2-4.
- LEBRUN M., « Gouvernance et politique transversale en matière d'emploi », in *Le social à l'épreuve de la politique transversale*, *Les politiques sociales*, n°1 & 2, Bruxelles, 2009, pp. 43-52.
- MURRAY B. et HERON R., *Le placement des demandeurs d'emploi handicapés. Eléments pour un service efficace*, Genève, Bureau International du Travail, Genève, 2007.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles. Norvège, Pologne et Suisse*, Paris, OCDE, 2006.
- RÜST TH. et DEBRUNNER A., « Supported Employment. Modelle unterstützter Beschäftigung bei psychischer Beeinträchtigung », Glaris/Coire, Rüegger, 2005.
- SAINT-ARNAUD L., SAINT-JEAN M. et RHEAUME J., « Regard de l'autre et dynamique de la reconnaissance : un effet loupe sur les personnes qui ont des troubles mentaux au travail », *Travailler*, n° 12, 2004/2, pp. 99-116.

L'outil partenarial dans l'insertion professionnelle : enjeux méthodologiques et cadre structurant

Wels JACQUES
Doctorant FNRS-FRFC
METICES /ULB
wjacques@ulb.ac.be

L'introduction d'une dynamique partenariale dans l'insertion professionnelle répond à une volonté d'individualiser le suivi des demandeurs d'emploi. Dans cette perspective, l'action publique crée de réelles zones d'incertitudes qui dotent les conseillers-emploi d'un pouvoir relatif.

1. Introduction

Les politiques d'insertion et plus globalement de support et d'aide à la recherche d'un emploi ont fait l'objet, depuis une trentaine d'années, d'un développement volumineux dans la recherche sociologique. L'accent relativement récent porté sur cette problématique n'est pas anodin : tandis que les marchés de l'emploi, dès les années 1980-1990, refoulaient à leur périphérie une population de plus en plus large et redéfinissaient les parcours de vie au travail sous le mode des transitions qui les ponctuent, les dispositifs d'insertion prenaient une place majeure non plus seulement entre l'école et l'emploi mais également tout au long du cycle de vie de travail. Majeur encore était leur poids au vu d'un glissement progressif, mais pas toujours net, de la reconnaissance de la qualification du travailleur vers l'évaluation de sa compétence par l'employeur (Stroobants, 1993; Lallement, 2007). Cette transition vague et théorique que nous ne traiterons pas en profondeur ici marque cependant l'avènement de l'édification d'un portefeuille individuel de compétences dont le travailleur est devenu responsable, au même titre que d'un capital. La flexibilisation des carrières professionnelles et, plus globalement, le décloisonnement des temps sociaux, donnent à lire les parcours individuels sous l'angle d'une *injonction biographique*.

Au même moment, loin d'une sociologie des marchés du travail et de l'emploi classique – s'il en fut –, s'est développé un champ d'investigation particulier autour d'agents travaillant avec les subsides des pouvoirs publics (pas seulement, donc, les fonctionnaires mais également les contractuels, les travailleurs sociaux et le monde associatif) que ce soit dans le domaine de l'assurance ou de l'assistance. Le réel intérêt pour ces acteurs s'est réellement constitué à partir des travaux de V. Dubois et de J.-M. Weller pour ce qui est de la France et, plus précocement, dans le monde anglo-saxon avec le travail de M. Lipsky sur ce qu'il nommait la *street level bureaucracy*. L'élaboration ou, du moins, la consolidation ces dernières années d'un champ académique propre et autonomisé, notamment par le biais de formations universitaires pour les travailleurs sociaux en Belgique ou en France, montre bien l'importance que de telles démarches recouvrent désormais.

On le voit, dans cette brève mise en contexte, deux optiques coexistent pour prendre la mesure de l'insertion professionnelle ; la première, issue des approches néo-institutionnalistes, s'intéresse au poids des structures et porte un regard « par le haut » sur les dispositifs tandis que la seconde, cognitive, étudie par diverses méthodes le travail réalisé par les acteurs, autrement dit, « par le bas » ou « au niveau de la rue ». Nous proposerons de construire ici une analyse de l'insertion professionnelle par les réseaux. Un bref aperçu théorique sur cette question fera l'objet de notre premier point. Le deux suivants s'attèleront à poser quelques éléments autour, d'une part, du rôle des conseillers-emploi et, d'autre part, de la formation d'un champ partenarial propre à l'insertion sur le marché de l'emploi.

2. La dimension « réseaux » en sociologie des organisations

La sociologie des réseaux sociaux peut se révéler une grille de lecture des comportements de socialisation mais, et c'est là qu'elle va nous être utile, s'intégrer aussi à une sociologie des organisations. C'est l'approche de M. Crozier et E. Friedberg que nous allons ici privilégier à la suite de l'article fondateur d'E. Lazega : « analyse de réseaux et sociologie des organisations » (Lazega, 1994). Postulant qu'un tel couplage est rendu possible par l'existence même de la notion de « système d'action concret », E. Lazega entendait faire sa place à l'analyse structurale et – implicitement – dépasser un certain nombre de critiques formulées, à juste

titre, quant à la figure crozierienne d'un acteur stratégique sur lequel l'organisation ne pèserait pas. Afin de traduire le transfert des concepts de la sociologie des organisations et de les rendre opérationnalisables dans une perspective de réticularisation de l'action publique en matière d'insertion professionnelle nous introduirons brièvement les concepts de *réseau d'action concret* et de *découplage*. Nous recadrerons enfin cette approche par rapport à l'analyse des politiques publiques.

Le système d'action concret (SAC) est lié de près à la notion de *pouvoir*, centrale à l'approche de M. Crozier et E. Friedberg. Dans cette perspective, il a été défini comme un

« [...] ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. » (Lazega, 1994).

En ajustement permanent qui ne se fait pas par le biais de l'organisation formelle mais bien par les membres de celle-ci (Bernoux, 1985, 142), le système d'action concret a pour tâche de mettre en évidence des *circuits de relations cachés* et, donc, de décrire des structures relationnelles. Le pouvoir, dans cette optique, peut être fonction de l'adhésion à un ou plusieurs SAC en relation les uns avec les autres. Afin de souligner cette dimension fondamentale du pouvoir qu'est la capacité à tisser des relations au sein de structures organisationnelles, nous proposerons la notion de *réseau d'action concret*, plus apte, à notre avis, à souligner le caractère double de l'acteur, positionné dans un système et agissant en lui.

Reprenons les mots de M. Crozier et E. Friedberg : « l'organisation crée du pouvoir simplement par la façon dont elle organise la communication et les flux d'informations entre ses unités et entre ses membres » (Crozier & Friedberg, 1977, 87). Dans une telle configuration, le pouvoir des individus réside dans une capacité à contrôler la circulation des ressources et celui de l'organisation à créer des structures propices ou pas à de telles capacités. La centralité d'un individu ou d'une organisation peut, en ce sens, être une indication sur la quantité de zones d'incertitudes contrôlée. Mais, cette centralité ne dit rien sur « la nature de ces incertitudes et leurs implications » (Lazega, 1994, 304). En rappelant que « ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point-de-vue des

acteurs », Crozier et Friedberg, pointent, en filigrane, ce que des acteurs peuvent accomplir comme *découplage(s)* au sein des organisations. Ainsi, la zone d'incertitude révélée dans l'analyse empirique permet de saisir à la fois le sens et le vécu des encastrements au même titre qu'elle permet de saisir le sens, la forme et la fonction des découplages.

S'il ressort de travaux en termes d'analyse stratégique appliquée à l'étude des politiques publiques « une impression de dissolution de l'Etat » (Bergeron & al. , 1998, 199), il en reste que, nous venons de le voir, leur utilité, couplés à une analyse de réseaux, est certaine. En se définissant comme des Régisseurs-Ensembleurs, les services publics ont créé des réseaux dans lesquels la zone d'incertitude est allée grandissante. Le relationnel en ce sens, dans des organisations flexibles, peut être vu comme un moyen fluctuant de gestion individualisée des incertitudes. Cependant, dans une perspective dynamique, l'incertitude ne relève pas d'un caractère stable. Autrement dit, l'organisation définit aujourd'hui des réseaux par *encastrements*. Ces encastrements sont pris dans un réseau d'action concret dans lequel les individus ont une autonomie limitée.

On le perçoit, l'ambiguïté de l'analyse des réseaux réside bien dans la volonté paradoxale de dépasser la dualité du structurel tout en en prenant acte. En étant à la fois un objet et une méthode, elle ne sort pas davantage des sentiers tracés par d'autres courants méthodologiques qui, tous, à un moment de leur histoire, ont proposé des outils relativement efficaces empiriquement pour toucher l'autre versant du social. Cette ambivalence entre individualisme méthodologique et étude des structures garde un caractère marqué dans l'étude des politiques publiques, notamment en matière de suivi des chômeurs. Un cadre macrosociologique peut donner à voir, d'une part, les évolutions sur le marché du travail et la variabilité des taux de chômage, souvent dans une perspective longitudinale. On peut, par exemple, s'intéresser à l'insertion dans l'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement secondaire (Veinstein & al. , 2010). Un cadre microsociologique, d'autre part, peut donner à lire le ressenti et le comportement des usagers vis-à-vis de l'institution, comme l'a fait N. Duvoux récemment pour le RSA français (Duvoux, 2009) ou, de l'autre côté, le vécu des agents d'insertion. Prenant acte de cette division féconde (et après tout, est-il utile de la dépasser ?), nous proposerons successivement trois remarques sur l'individualisme méthodologique et, ensuite, poserons les balises d'une analyse des structures qui créent les zones d'incertitudes.

3. Trois remarques sur l'individualisme méthodologique

L'individualisme méthodologique acte une autonomie de l'individu. Le phénomène social peut ici être lu comme la composition d'actions individuelles. Le changement ne peut alors être observé que par l'agrégation de comportements individuels considérés comme libres. Dans la prolongation de cela, la démarche correspond au noyau dur de la perspective développée par Crozier dans son analyse de la bureaucratie française (Crozier, 1963) et plus tard de l'acteur stratégique (Crozier & Friedberg, 1977) où le comportement de l'acteur n'est jamais déterminé, toujours actif et orienté; son pouvoir réside dans les *zones d'incertitude* qu'il maîtrise, autrement dit, dans l'autonomie dont il est le maître au sein de son organisation. L'analyse cognitive des politiques publiques, bien que se fondant en partie sur une telle approche (Müller, 2009), tend à la dépasser et à restituer à l'individu le degré de coercition du système qui, on l'a vu, tend à minorer son poids dans l'approche stratégique et à donner une impression de « dissolution du rôle de l'Etat » (Bergeron & al., 1998, 199), autrement dit, à envisager un acteur *sans* système. Ainsi, l'analyse cognitiviste correspond à l'étude de la formation et de l'évolution des représentations sociales et des valeurs. Plus encore, il s'agit ici de « saisir l'Etat à partir de son action » (Müller, 2000), non pas en opposition à une étude des institutions mais en considérant bien que l'action fait partie intégrante de l'action publique en ce qu'elle contribue à façonner des cadres d'interprétation du monde, cadres qui sont modifiés, dans une certaine mesure, par la pratique des acteurs.

La ligne de démarcation entre une approche holiste, partant du haut, autrement dit « *top-down* » et une focale individualiste, partant du bas, « *bottom-up* » n'apparaît cependant pas si claire tant les tentatives de dépassement sont nombreuses. Nous pouvons ici poser trois réflexions lorsque l'on veut se pencher sur le travail de terrain des agents d'insertion.

3.1. La coprésence de strates temporelles d'acteurs

L'existence de strates temporelles d'acteurs est l'une des clefs de voûte permettant de saisir le sens que les individus donnent à leurs actions et plus globalement de quelle façon ils mènent à bien les interactions avec les usagers. Les dispositifs d'insertion professionnelle, pour prendre cet exemple, ont développé des politiques de recrutement différentes selon les époques et les politiques publiques mises en œuvre: tantôt des personnes qualifiées dans des

filères sociales, tantôt des individus davantage formés à une pratique gestionnaire ont été recrutés. A Bruxelles, avec l'ouverture des antennes locales d'Actiris¹ en 2006 et, par-là, l'augmentation du nombre de postes à pourvoir, l'appel d'offre lancé a attiré, dans l'urgence, une série de travailleurs aux qualifications variées mais également délocalisé d'autres personnes qui, avant, travaillaient au siège central. De la « personne qui a connu les bureaux de l'ORBEm lorsque l'on pouvait y fumer » à l'institutrice affectée au service des offres d'emploi européennes, il y a bien évidemment une marge. Cette marge se donne à voir dans des strates temporelles distinctes: strates d'ouverture, de délocalisation dans des entités plus réduites ou de profils-types. Mais ces couches successives donnent aussi à voir une métamorphose du travail réalisé. Ce dernier, dans notre cas, s'est paradoxalement tout à la fois segmenté et autonomisé. Autrement dit, tandis qu'au fil des années, un nombre croissant de services s'est fait jour (ce n'est plus la même personne qui établit les partenariats, qui guide le chercheur d'emploi, qui gère les offres et qui sanctionne), on peut remarquer, pour ce qui est de l'insertion, une autonomisation de la tâche allant grandissante.

3.2. L'existence de plusieurs niveaux de décision

Dans le même ordre d'idées, il convient de bannir une configuration qui laisserait à penser qu'il existe un trou structurel entre les hauts fonctionnaires et l'administration vue d'en bas. Selon la formation, les postes à pourvoir sont différents: agent inscriptions-attestations pour les diplômés du secondaire, conseiller-emploi pour les titulaires d'un diplôme d'école supérieure et responsables d'antennes ou travailleurs à la direction centrale pour les universitaires. Chaque niveau d'étude permettant l'accès aux postes qui demandent un niveau d'étude inférieur (mais cette configuration n'a pas existé de tout temps et n'est pas exclusive), on comprendra à quel point formation et emploi, dans l'administration, ne sont pas corrélés de fait. Il faut noter en plus de cela que les postes à pouvoir au sein de l'administration sont variés et qu'une partie de ces fonctionnaires sont syndiqués, ce qui, par ailleurs, n'est que rarement pris en compte dans les études à leur sujet. Syndicats, postes à

¹ Ancien ORBEm (Organisme Régional Bruxellois de l'Emploi), Actiris est l'institution responsable du placement et du suivi des chômeurs dans la Région. Les deux autres Régions, wallonnes et flamandes, possèdent quant à elles leur propre organisme : le Forem pour la première, le VDAB pour la seconde. En 2006 un nouveau contrat de gestion unit l'ORBEm à la région bruxelloise et prévoit notamment, d'une part, l'implantation d'« antennes locales » dans chacune des 19 communes bruxelloises et le changement de nom de l'organisme sur base de la contraction des mots « ACTivation » et « IRIS », fleur symbole de la Région.

diverses responsabilités mais aussi rotation du personnel constituent tant d'éléments qui laissent à voir l'étendue des postes et brouille la distinction entre hauts fonctionnaires et bureaucrates au niveau de la rue.

3.3. La pluralité des parcours individuels

Enfin, il nous faut souligner le caractère pluriel (Lahire, 2001) des acteurs en présence. Dans un contexte de localisation de l'action publique, la mobilité des bureaucrates est possible, voire valorisée. Plus encore, cette mobilité est partie prenante du poste, combinée parfois avec des études en parallèle. Le bureaucrate connaît par là des cadres d'actions pluriels mêlés à des formations et des expériences diverses. Qui plus est, travailler dans l'insertion professionnelle relève souvent, mais pas toujours, d'une seconde vie au travail : l'expérience professionnelle passée des différents agents constitue une variable à prendre en compte dans la perception du métier, de l'insertion et dans le point de vue plus ou moins critique qu'adoptent les travailleurs.

4. Le cadre fractal de l'insertion des chômeurs bruxellois

La seconde perspective – néo-institutionnaliste – est bien représentée par la figure de P. Bourdieu. Selon ses analyses, l'Etat serait tout à la fois producteur de « structure et de mécanismes spécifiques » et de structures cognitives qu'il contribue à forger (Bourdieu, 1993, 51). En ce sens, concevoir le monde subjectivement, ce serait utiliser les catégories de pensée de l'Etat, notamment intégrées par la socialisation scolaire. Dans le même ordre d'idées, le travail de Niklas Luhmann sur l'administration explique que l'autonomisation des champs (on voit ici la référence à Weber) a créé des systèmes clos auto-poïétiques. Cette démarche, que nous caricaturons à peine, se rapproche du néo-institutionnalisme historique décrit par P. Hall et R. Taylor (Hall & Taylor, 1997) comme une analyse qui cherche à savoir « comment les institutions [affectent] les comportements des individus » (p.472). Que ce soit par le biais d'une perspective *calculatrice* qui procurerait aux acteurs une « certitude plus ou moins grande quant au comportement présent et à venir des autres acteurs » ou d'une perspective *culturelle* expliquant le comportement humain comme rationalisé par des modèles moraux établis par les institutions, le poids des structures étatiques est ici bien présent et oriente le comportement des acteurs. Qu'il soit historique, des choix rationnels ou sociologique, cet

institutionnalisme aux accents structuro-fonctionnalistes définit des modèles cognitifs de lecture du monde et d'orientation stratégique de l'action mais – et c'est là l'une des finesses – les acteurs ont potentiellement un rôle à jouer, eux aussi, dans la constitution des normes étatiques. Ainsi, plus que de structurer l'individu, le néo-institutionnalisme pourrait être un mécanisme de co-construction dans lequel « chaque pôle constitue l'autre » (p.484), l'Etat, l'individu ; et l'individu, l'Etat. Il reste que l'une des critiques formulées quant à cette approche se focalise sur le caractère survalorisé des macrostructures et l'impossibilité d'y percevoir le changement (Fournis, 2010).

D'un point de vue structurel, il faut savoir que les politiques d'insertion professionnelle constituent un champ plus vaste que l'étude, des seuls dispositifs de formation et de qualification. Elles s'insèrent dans un cadre de gestion d'un afflux, massif depuis les années 1980, de personnes sans-travail. Cet article, on l'aura compris, s'intéresse à une frange particulière des « sans travail » : les chercheurs d'emploi inoccupés avec indemnités de chômage. Faute de place, nous en resterons aux remarques théoriques développées précédemment pour ce qui relève d'une perspective micro. Nous essayerons davantage de décrire l'ampleur des partenariats réalisés en Région de Bruxelles-Capitale, l'impact qu'ils ont sur le cadre de plus en plus localisé de l'insertion socioprofessionnelle et, enfin, ce qu'ils permettent comme zones d'incertitude pour les acteurs en présence.

4.1. L'ampleur de l'outil partenarial

L'appel à l'outil partenarial n'est, on s'en doute, pas récent. Ce qui marque les années 2000 n'est donc pas tant son apparition que son foisonnement et, plus encore, sa formalisation. Au courant de cette décennie, en effet, Actiris a vu apparaître une sous-direction en charge de la mise en place et du suivi des partenariats. Sur base d'appels à projet ou de proposition spontanée de l'organisme, les partenariats, dans leur majorité, devront être évalués au bout de trois ans et prolongés, le cas échéant, au terme de l'évaluation. Rarement, Actiris s'avère être le seul partenaire et, encore plus rare, le seul financeur du projet. Le champ de l'insertion professionnelle s'avère donc plus complexe qu'il n'y paraît tant l'imbrication en termes de niveaux de pouvoir et de financement est grande. Région, Pays, Europe et investisseurs privés (depuis la convention 181 de l'OIT) se partagent le champ. Néanmoins, l'organisme de placement a fini par s'imposer comme un réel *régisseur-ensemblier* des dispositifs d'insertion

professionnelle dans la Région car, en perdant le contrat, c'est une source non-négligeable de financement que le partenaire perdrait. Mais cette volonté de régie de l'insertion professionnelle par l'organisme de placement va bien au-delà d'une mainmise sur la majorité des partenaires ; Actiris veut se positionner, aujourd'hui, au centre du dispositif, notamment auprès des entreprises comme la seule institution apte à centraliser l'ensemble des offres d'emploi dans la Région. Dans un avenir proche, l'arrêté royal de 1969 mentionnant cette obligation sera donc également appliquée et des sanctions seront prévues pour les entreprises y dérogeant.

Au niveau des partenariats, un total de 131 organismes est ainsi, pour la région de Bruxelles-Capitale, subventionné en partie par Actiris. Ce financement, bien entendu, n'est pas global mais touche à un type de « domaine » particulier offert par l'organisme. Ces domaines, qui ont un caractère purement évolutif, sont à l'heure actuelle au nombre de 15 (Tableau 1) et un même organisme peut, cela arrive fréquemment, se voir attribuer plusieurs types de partenariats. On arrive ainsi à une moyenne de 1,5 types de partenariats subventionnés par organisme dans une fourchette allant de 1 seul type à 6 types maximum.

Cependant, sur les 15 types qui peuvent être établis, 5 types couvrent à eux seuls 70,9% de l'ensemble des partenariats. Il s'agit, par ordre croissant, des Centre Publics d'Action Sociale (9,7%), de la Détermination Professionnelle (11,2%), de la Formation en Alternance (11,7%), des Ateliers de recherche Active d'Emploi (12,2%) et des interfaces Emploi-formation (26,0%). Cette préférence doit être pondérée sur deux plans. Dans un premier temps, on voit que l'entière des Centres Publics d'Aide Sociales (CPAS) a des accords particuliers avec Actiris puisque tous les CPAS sont partenaires. Il faut également mettre en évidence une situation dans laquelle un organisme public régional finance en partie des organismes communaux. Dans un second temps, les quatre autres organismes s'apparentent à de la formation, sans en être. En effet, la formation ne relève pas d'une compétence régionale en Belgique et la synergie, longue à se mettre en œuvre à Bruxelles entre Actiris et les organismes de formation, n'a pas débouché sur des partenariats aussi forts et formalisés. Pour le dire autrement, on voit apparaître, dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle, une série importante de partenaires qui ne sont ni à proprement parler des organismes de suivi, ni des organismes de formation. Ils se situent davantage comme des intermédiaires dans la mise en œuvre d'une *construction de projet professionnel*, nous allons y revenir.

4.2. Territorialisation versus localisation

L'ampleur du développement des partenariats est à comprendre dans une volonté, dès la fin des années 1990 (mais marquée davantage encore, et embrayée par la mise sur pied d'antennes communales, dans le courant des années 2000), de localisation de l'action publique et de désengorgement de l'administration centralisée. On a donc vu, sur l'ensemble des communes bruxelloises, la floraison de 18 antennes pour, à terme, en couvrir l'ensemble. Avec une taille variable des antennes selon le nombre de demandeurs d'emploi par localité, l'exigence de localisation n'est cependant pas coercitive pour les chercheurs d'emploi : libre à eux de se présenter dans une antenne qui ne relève pas de leur commune ; Actiris garde donc un caractère régional. La *localisation* de l'action publique s'inscrit ici dans un caractère qui ne possède pas la valeur *quartier* comme déterminant de l'action, ce qui est le cas pour la *territorialisation* qui, quant à elle, se fonde sur les caractéristiques particulières d'une entité territoriale réduite. Si les antennes locales couvrent la Région de façon homogène, tel n'est pas le cas des partenaires qui se répartissent par agrégats, favorisant certaines communes et en défavorisant d'autres (Tableau 2). Ainsi, on observe un écart fort entre la moyenne (9,3) et la médiane (3) en termes de présence de types de partenariats par commune, ce qui laisse à penser à une concentration des types de partenariats dans des communes déterminées. On voit dans le tableau 2 que sept communes seulement dépassent la moyenne : Forest, Ixelles, Molenbeek, Saint-Gilles, Anderlecht, Schaerbeek et Bruxelles-Ville. Si l'angle du nombre de partenaires est privilégié plutôt que celui du nombre de types de partenaires, on se retrouve dans une configuration presque similaire avec une différence d'une commune. Le graphique 1 illustre cette seconde alternative.

4.3. Un cadre structurant les découplages : l'injonction biographique

Le suivi des demandeurs d'emploi en Région de Bruxelles-capitale a connu des procédures variées au fil des années. Les deux dernières correspondent à un passage fort de la contractualisation de l'insertion à sa coercition. Alors que, pour reprendre les mots d'I. Astier, on serait passé d'une logique de responsabilité à une logique de dignité (Astier, 2000), ce n'est plus tant le contrat naguère signé entre le chercheur d'emploi et le conseiller emploi qui prime que la constitution d'un parcours individualisé et de son suivi. Cette perspective donne à penser l'insertion aujourd'hui sous le prisme de l'injonction biographique (Duvoux, 2009),

autrement dit, de la constitution d'une carrière individualisée de chercheur d'emploi. Dans ce contexte, la multiplication des partenariats et surtout des types de partenaires répond à une volonté croissante des pouvoirs publics d'établir un suivi réel des individus. La mise en place de partenariats multiples répond à cette volonté de couvrir tous les profils et de posséder des moyens d'action aptes à y répondre.

5. Conclusion

La question du développement de l'outil partenarial dans le champ de l'insertion professionnelle ne peut se départir d'un raisonnement en termes de nouvelles procédures de suivi et *a fortiori* de contrôle des demandeurs d'emploi. Alors qu'à Bruxelles et plus largement en Belgique, contrôle et suivi ne relèvent pas du même niveau de pouvoir et, donc, pas de la même institution, c'est bien le rôle des conseillers emploi qui se trouve modifié dans cette nouvelle configuration. De *placeurs*, ils sont devenus *médiateurs* et leur rôle, plus que de placer les personnes sur le marché de l'emploi, réside dans une action d'orientation. Pour ce faire, s'est diffusée une série de dispositifs qui ne relèvent plus ni du suivi ni de la formation mais forment un tissu intermédiaire dans la recherche d'emploi, une sorte de nouveau champ d'action dans lequel le développement individualisé de parcours biographique tient lieu de règle.

Dans ce contexte, l'approche par les réseaux sociaux couplée à une sociologie des organisations permet de porter un regard nouveau sur l'insertion professionnelle. Sans dépasser le dual macro/micro, elle permet de saisir un nouveau cadre d'action dans lequel conseillers-emploi et demandeurs d'emploi vont opérer. La formalisation de l'outil partenarial dans le champ (si tant est qu'on puisse aujourd'hui parler de champ, tant les objectifs divergent selon les institutions) correspond en outre à une autonomisation d'une part des parcours d'insertion mais aussi, d'autre part, du travail d'insertion lui-même. Aujourd'hui, rares sont les parcours qui se ressemblent et le suivi s'en trouve adapté.

On a vu que cet outil a pris une ampleur particulière au cours de la dernière décennie notamment dans la prolongation de la délocalisation du dispositif sur le territoire bruxellois. Ampleur particulière d'autant plus que bien qu'on ait affaire à un dispositif régional, on se retrouve avec des partenaires répartis inégalement sur le territoire. L'aire de la proximité est

aussi celle de la territorialité pour ce qui est des partenaires et la valeur quartier, sans le vouloir, est entrée dans le champ d'action.

Le développement de ces dispositifs à l'heure actuelle correspond à ce souci d'une injonction biographique pour lequel chaque besoin trouverait une réponse. Mais il alimente aussi le mythe d'un circuit fermé dans lequel les chercheurs d'emploi tourneraient à vide.

La figure du conseiller-emploi se trouve ainsi modifiée et personnalisée. Cette catégorie faite de strates temporelles différentes, de niveaux de pouvoirs variés et aux expériences diverses joue un rôle prépondérant aujourd'hui dans l'orientation des demandeurs d'emploi. Il semble primordial d'étudier, dans la veine de V. Dubois, le travail qui est réalisé au sein des antennes et la façon dans les partenariats sont mobilisés dans la construction des projets professionnels. Loin de répondre à cette question, cet article a essayé de poser quelques balises à ce propos. L'ambition aujourd'hui pourrait être de saisir comment cette mobilisation influera à terme sur le suivi et le développement des partenariats. On a affaire à un réseau qui, en plus de créer des zones d'incertitudes (par encastrement), crée des découplages personnalisés par les acteurs. Sans préjuger du rôle politique des *street level bureaucrats*, il serait utile, d'ici quelques années, de saisir leur implication dans de nouveaux encastnements ou dans la redéfinition pure et simple des encastnements existants.

6. Tableaux et graphique

Tableau 1. Types de partenariat en nombre et en pourcentage en 2012

| Type de partenariat | Nombre | En % |
|--|--------|--------|
| Artist project | 1 | 0,51 |
| Crèches | 1 | 0,51 |
| YOUNG INVEST | 1 | 0,51 |
| Intérim social | 4 | 2,04 |
| Accompagnement à la création de son emploi | 5 | 2,55 |
| Accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel | 6 | 3,06 |
| Centres de Référence Professionnelle (CDR) | 6 | 3,06 |
| Missions Locales et Tracé Brussel | 10 | 5,10 |
| Autres types de partenariat | 10 | 5,10 |
| Accompagnement de publics spécifiques | 13 | 6,63 |
| Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) | 19 | 9,69 |
| Détermination professionnelle | 22 | 11,22 |
| Formation en alternance | 23 | 11,73 |
| Ateliers de Recherche Active d'Emploi (ARAE) | 24 | 12,24 |
| Interface Emploi / Formation (OISP) | 51 | 26,02 |
| Total | 196 | 100,00 |

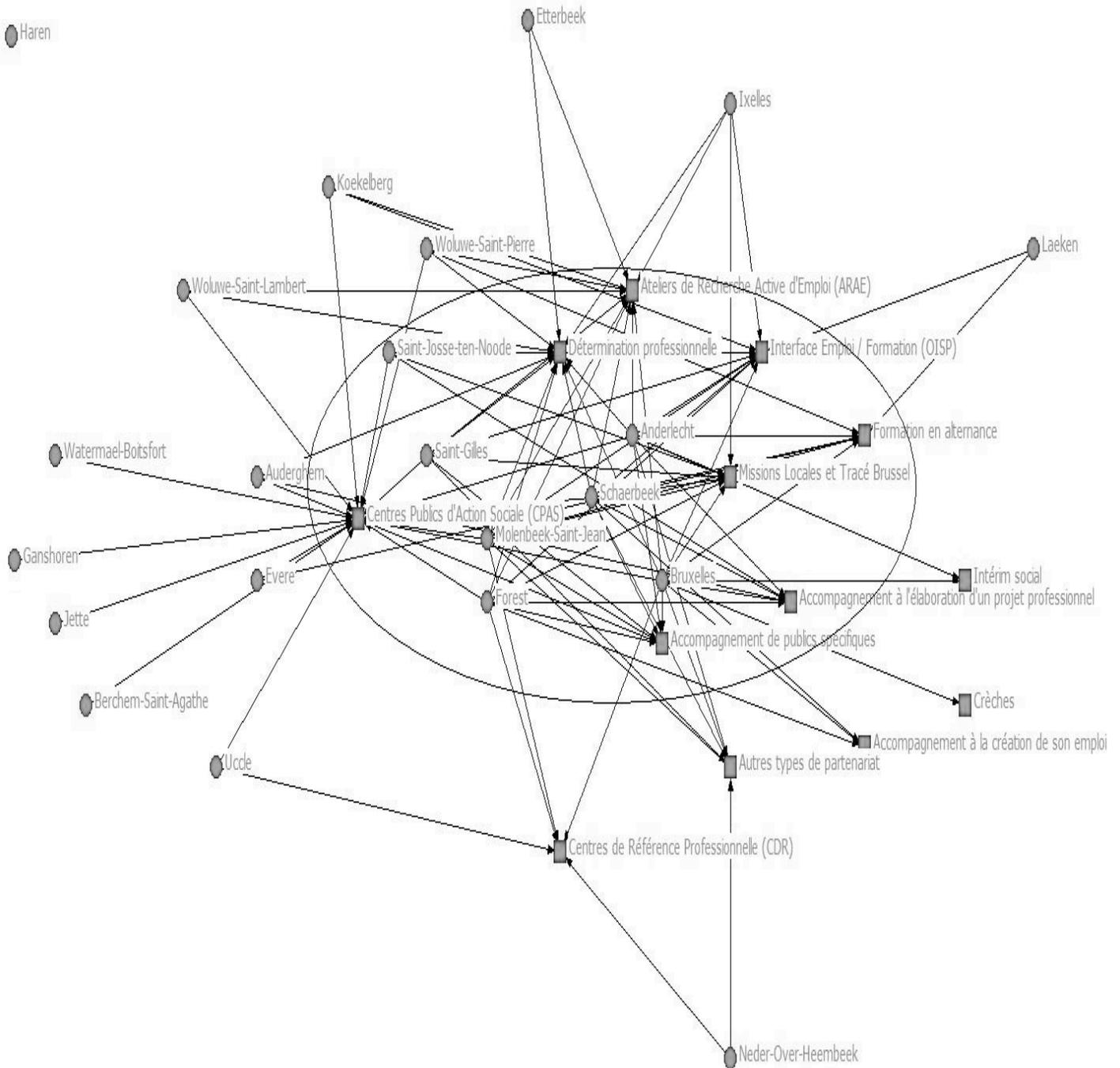
Source : www.actiris.be

Tableau 2. Nombre de types de partenariats par commune en 2012, moyenne et médiane

| Communes | Nombre de types de partenariats |
|-----------------------|---------------------------------|
| Berchem-Sainte-Agathe | 1 |
| Ganshoren | 1 |
| Jette | 1 |
| Watermael-Boitsfort | 1 |
| Laeken | 2 |
| Neder-Over-Heembeek | 2 |
| Evere | 2 |
| Uccle | 2 |
| Koekelberg | 3 |
| Woluwe-Saint-Pierre | 3 |
| Auderghem | 3 |
| Woluwe-Saint-Lambert | 4 |
| Saint-Josse-Ten-Noode | 8 |
| Etterbeek | 9 |
| Forest | 15 |
| Ixelles | 18 |
| Molenbeek | 20 |
| Saint-Gilles | 21 |
| Anderlecht | 23 |
| Schaerbeek | 26 |
| Bruxelles-Ville | 31 |
| Total | 196 |
| moyenne | 9,33 |
| médiane | 3 |

Source : www.actiris.be

Graphique 1 : Schéma de centralité par communes en 2011 en nombre de partenariats



Source : www.actiris.be

Bibliographie

- ASTIER, I., « Droit à l'emploi et magistratures sociales: vers une politique des situations? », *Droit et société*, 44/45, 2000, 143-155.
- BERGERON, H., SUREL, Y., & VALLUY, J., « L'advocacy coalition framework », *Politix*, 41, 1998, 195-223.
- BERNOUX, P., *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 1985.
- BOURDIEU, P., « Esprit d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, 96-97.
- CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.
- DUVOUX, N., *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, PUF, le lien social, 2009.
- DUVOUX, N., "L'injonction biographique dans les politiques sociales. Spécificité et exemplarité de l'insertion", *Informations sociales*, 6(156), 2009, partie III.
- FOURNIS, Y., « Comprendre les institutions par le bas. L'institutionnalisation d'un patronat régional par l'action collective (1950-2000) », *Revue française de science politique*, 60(2), 2010, 319-334.
- HALL, P., & TAYLOR, R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47(3-4), 1997, 469-496.
- LAHIRE, B., *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Hachette, Pluriel, 2001.
- LALLEMENT, M., *Le travail. Une sociologie contemporaine*, Paris, Gallimard, folio, essais, 2007.
- LAZEGA, E., « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue française de sociologie*, 35(2), 1994, 293-320.
- MÜLLER, P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50(2), 2000, 189-208.
- MÜLLER, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je, 2009.
- STROOBANTS, M., *Savoir-faire et compétences au travail : Une sociologie de la fabrication des aptitudes*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1993.
- VEINSTEIN, M., DESMAREZ, P., CENICCOLA, P., & CORTESE, V., « L'entrée dans la vie active d'une cohorte de jeunes issus de l'enseignement secondaire », *IWEPS Discussion paper*, 1004, 2010.

Sommaire

| | Pages |
|---|--------------|
| <i>Editorial : Trouver une place dans la société d'insertion.</i> Mejed HAMZAoui | 3 |
| <i>Le RSA : un révélateur des mutations des conceptions de l'action publique en France ?</i> Christophe ZANDER et Didier BENOIT | 6 |
| <i>Développement social local durable ou gestion de l'incertitude comme norme.</i> Mejed HAMZAoui | 17 |
| <i>Les politiques intégrées de l'emploi : un nouveau modèle pour l'insertion ?</i> Emilie ROSENSTEIN, Jean-Michel BONVIN et Sébastien SCHAFFER | 29 |
| <i>Les politiques d'activation sont-elles durables ? Le cas des « articles 60§7 » en Belgique.</i> Michel SYLIN et Renaud MAES | 42 |
| <i>Services pour personnes handicapées : quelles pratiques de placement ?</i> Véronique ANTONIN-TATTINI | 59 |
| <i>L'outil partenarial dans l'insertion professionnelle : enjeux méthodologiques et cadre structurant.</i> Wels JACQUES | 73 |

ISSN : 0770-0075

© 2012 by METICES - TEF

Université Libre de Bruxelles – Avenue Jeanne 44 – 1050 Bruxelles – Belgique

Tous droits de traduction et de reproduction réservés dans tous les pays