

Perte de sens et reconfiguration du métier d'opérateur privé d'insertion. Les multiples contraintes de l'accompagnement des chômeurs en Belgique francophone

Julie Gérard*

(ULiège, Faculté des Sciences sociales - IRSS, CRIS)

Depuis les années 1900, des opérateurs privés d'insertion spécialisés dans l'aide à la recherche d'emploi auprès de publics spécifiques ont rejoint les acteurs chargés traditionnellement de l'accompagnement des chômeurs afin d'assurer leur (ré)insertion professionnelle. Quels sont à présent les enjeux de ce partage de compétences ? Quel est ses effets sur l'accompagnement des chômeurs ?

De la modernisation des services publics de l'emploi à l'externalisation de l'accompagnement des chômeurs

En Belgique, l'accompagnement des chômeurs s'inscrit, depuis 2004, dans le Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (PAS). Alors que ce plan s'élabore à l'échelon national, en référence aux objectifs de la Stratégie européenne pour l'emploi, il s'opérationnalise, depuis la modernisation des services publics de l'emploi (SPE), au niveau fédéral par le contrôle du comportement de recherche d'emploi des chômeurs exercé par l'Office national de l'emploi, ainsi qu'au niveau régional par la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement, dont la teneur varie selon les régions et le type d'acteur sollicité. Officiellement, l'objectif visé par une telle répartition des compétences est d'alimenter la « gestion mixte¹ » du marché du travail – entre opérateurs publics et privés de l'emploi – et de contribuer à l'augmentation du taux d'emploi à plus de 73% d'ici 2020. Mais dans les faits, elle permet des orientations politiques différentes entre régions et implique le développement de coordinations – horizontales et verticales – entre acteurs distincts.

Concrètement, l'externalisation de l'accompagnement des chômeurs à des opérateurs privés s'inscrit dans le cadre d'une convention partenariale, ces derniers étant sélectionnés à l'issue d'appels à projets. Les prestataires privés, agissant comme des « *sous-traitants*² » des SPE, rendent un service public, à la place mais sous le contrôle du SPE partenaire qui le mandate (via notamment des rapports d'activité, des fiches de présence, de la saisie de données, etc.). Alors que le SPE définit les objectifs et les résultats attendus par type de public cible (en termes d'indicateurs de performance ou de taux de retour à l'emploi), les opérateurs privés apportent leur expertise méthodologique, leur savoir-faire et leurs moyens humains et logistiques pour atteindre ces objectifs³. Sur la base de subventions publiques forfaitaires, ils sont rémunérés en fonction du résultat d'exploitation du service public rendu.

Avec la gestion mixte du marché du travail, il ne s'agit plus de rendre compte uniquement à son responsable hiérarchique mais aussi aux SPE, agissant comme gestionnaires et régisseurs-ensemblers de la politique de l'emploi belge. Le travail de *reporting* qui en découle devient un véritable outil de *management* destiné à évaluer tant la performance des opérateurs privés que l'efficacité publique de leur action (mesurées par le taux d'insertion des chômeurs qu'ils

¹ Giaque, D. (2009). Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture "institutionnelle". Revue française d'administration publique, 130, 383-394.

² Pour reprendre les mots d'un directeur d'agence, février 2014.

³ Struyven L., Van Parys L. (2009), Au pays des 'tenders' et 'appels à projets' : les premières années du recours par les pouvoirs publics à des opérateurs externes pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en Belgique. Leuven : Federgon.

accompagnent et leur rapidité d'action). Ainsi, si l'objectif de l'externalisation de l'accompagnement est synonyme d'efficacité, d'économie et d'efficience, elle va de pair avec certaines exigences d'évaluation des performances. Ces évaluations, considérées comme nécessaires par le politique, ne semblent pas sans effet sur le travail des opérateurs privés et l'accompagnement des chômeurs.

La sélection des chômeurs : un écrémage institutionnel nécessaire ?

L'exploitation et la gestion des activités d'accompagnement, confiées aux opérateurs privés d'insertion, s'inscrivent dans des appels à projets décrivant explicitement les modalités de la mission publique déléguée à respecter en fonction des besoins des marchés locaux (public cible, type et nombre de session d'accompagnement à dispenser, durée de l'accompagnement, résultats à atteindre, etc.) sous peine de ne pas être sélectionnés et de se voir refuser l'accès au financement public. En outre, depuis 2004, l'accompagnement des chômeurs repose sur la technique de « profilage⁴ » à l'instar des orientations européennes. Le *profiling* définit le public cible devant être accompagné en priorité, à savoir les chômeurs complets indemnisés, inscrits comme chômeurs auprès d'un SPE et ayant atteint une certaine durée de chômage, variable selon l'âge. L'injonction de concentrer les moyens sur certains chômeurs influence concrètement l'accompagnement des chômeurs par les acteurs de l'emploi privés.

En effet, les activités d'accompagnement dispensées par les opérateurs privés d'insertion reposent d'une part, sur des critères d'inscription correspondant au profilage défini, au niveau fédéral, dans le PAS et privilégiant les personnes les plus éloignées de l'emploi et, d'autre part, sur des conditions d'admissibilité spécifiques à chaque appel à projets et constituant un premier délestage de la part du SPE. Représentant le minimum légal pour débiter l'accompagnement, ces critères constituent de réels filtres auxquels les opérateurs privés sont tenus de se contraindre.

Quand les chiffres et les procédures dictent le suivi des projets d'accompagnement

Le travail d'intervention des opérateurs d'insertion consiste à encadrer, conseiller, orienter, etc., les chômeurs tout au long de leur parcours professionnel jusqu'à l'emploi, suivant un programme relativement standardisé. En suivant ce canevas, les opérateurs privés s'efforcent quotidiennement de faire coïncider au mieux leurs aspirations professionnelles et leurs compétences avec les priorités et les injonctions managériales de leur organisme, tout en respectant les procédures et la législation en vigueur.

En outre, pour pouvoir bénéficier de subventions publiques, les opérateurs d'insertion doivent compléter quotidiennement des dossiers dont le contenu est standardisé grâce à un canevas préalablement défini par les conseillers emploi du SPE. Du point de vue du SPE, ces procédures assurent le bon déroulement des activités des opérateurs privés alors qu'elles sont davantage, pour ces derniers, une forme de contrôle.

À cela s'ajoute l'obligation de devoir rendre des comptes à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'accompagnement par le biais de procédures administratives et le rapport final d'activités. La publicisation des activités d'accompagnement se traduit différemment, selon le SPE partenaire. Pour la région de Bruxelles-Capitale, ce contrôle se déroule à distance, à partir des données enregistrées dans le Réseau des partenaires pour l'emploi (RPE), une plateforme informatique interconnectée entre tous les acteurs bruxellois de l'emploi. Dans ce cas, la performance et la traçabilité des opérateurs se fait de manière automatique par le logiciel. Pour la région wallonne, ce contrôle a lieu non pas à distance mais en face à face à partir de dispositifs

⁴ Georges, N. (2007). Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales. *Regards croisés sur l'économie*, 2 (2), 178-187.

de suivi nommés comités d'accompagnement mis en place par le SPE wallon. Bien plus que de permettre aux opérateurs d'échanger sur leur vécu ou sur les difficultés rencontrées, ces comités ont pour objectif de contrôler le travail réalisé et de s'assurer du bon suivi de leurs activités, en lien avec le cahier des charges imposé dans l'appel à projets. Les données enregistrées dans le RPE et les comités de suivi sont plus orientées sur des résultats à atteindre que sur les conditions de mise en œuvre de l'action publique. En étant factuelles et normées, les données sont ensuite recensées dans des tableaux de bord pour contribuer à des statistiques de performance et de rentabilité. D'où la tentation de jouer avec les chiffres et de contourner la règle. Certains opérateurs signent par exemple les fiches de présence de chômeurs absents afin de leur éviter une suspension de leur allocation et, en même temps, d'éviter un *reporting* supplémentaire auprès de leur partenaire public.

Mais, les procédés à respecter et les tâches à réaliser permettent de rendre partiellement prévisibles le comportement des opérateurs d'insertion ainsi que les résultats de leurs actions. Cette formalisation participe plutôt à la volonté d'homogénéiser les situations en tentant de dépersonnaliser les processus décisionnels.

L'évaluation des projets d'accompagnement par les services publics de l'emploi

Même si les trois opérateurs privés disposent d'un *management* spécifique en interne de leur structure, l'emprise du SPE en amont de l'accompagnement les pousse à suivre un mouvement d'instrumentation et de paramétrage de l'action publique.

Ainsi, outre l'octroi d'un marché, le mandat public définit également le type de résultats à atteindre par mesure d'accompagnement. Ces résultats se déploient en autant de formes que de chiffres et de procédures possibles afin d'évaluer et d'objectiver le travail réalisé en termes de coût. Ils visent à mieux connaître l'état et l'usage des moyens mis à disposition et à apprécier l'activité et les résultats de l'action publique mise en œuvre. Ce faisant, le SPE fait comme si l'accompagnement des chômeurs était mesurable et dénombrable. Or, bons nombres de tâches restent encore inquantifiables comme le travail d'écoute et de conseil. En découle une perte de sens chez les opérateurs privés vivant une tension normative entre ce qui leur est demandé de faire et ce qu'ils voudraient faire.

D'ailleurs, ces résultats amènent les opérateurs privés à, par exemple, recruter davantage de chômeurs que le nombre maximal officiellement admis afin d'anticiper des décrochages potentiels et de conserver une réserve de candidats pouvant atteindre les objectifs fixés. D'autres opérateurs privés décident de ne concentrer leurs moyens que sur les chômeurs considérés comme les plus employables des inemployables qui, selon eux, seront davantage enclins à atteindre les résultats fixés et ce, quel que soit leurs compétences techniques. Cette emprise du SPE partenaire et les pressions qui en découlent permettent de voir comment la gestion par les résultats, véhiculée par les dispositifs de régulation mobilisés, évacuent du débat les enjeux et les finalités de l'accompagnement des chômeurs en Belgique francophone.

Des stratégies parfois lourdes de conséquences

En faisant des appels à projets une de leurs principales ressources financières, les opérateurs d'insertion sont fortement dépendants des réglementations institutionnelles et des orientations des SPE. Plutôt que d'investir réellement dans l'accompagnement et l'employabilité des chômeurs, ils sont plutôt contraints de limiter leur activité à un strict respect des procédures institutionnelles et aux objectifs fixés par la convention partenariale. Ceux-ci s'expliquent en raison d'indicateurs chiffrés à atteindre et d'une rémunération aux résultats. Par conséquent, une pression aux objectifs, caractéristique des partenariats avec les SPE, a rapidement pris le pas sur un accompagnement individualisé et localisé. Ainsi, plutôt que de prendre en compte

l'hétérogénéité des chômeurs, les opérateurs privés préfèrent formater l'accompagnement par le biais de mécanismes de filtrage intégrant des critères de jugement liés aux résultats à atteindre et aux statistiques à réaliser. Cette intégration les mène à un réel écrémage où ils ne retiennent que les profils jugés les plus employables ou les plus conformes aux critères des SPE afin de rendre effective leur mission d'accompagnement. Le prix à payer d'un tel repositionnement est bel et bien le rejet des cas considérés comme trop lourds. En ne travaillant qu'avec les candidats jugés les moins éloignés du marché du travail, l'action des opérateurs d'insertion a pour effet d'écarter, voire d'« invisibiliser » davantage les chômeurs les plus éloignés du marché du travail, en créant une « trappe à inemployabilité⁵ » en son sein.

Cette stigmatisation serait le fruit d'exigences de *reporting* et du contrôle des SPE afin d'être transparents et de légitimer l'utilisation de l'argent public. Bien que congruent avec la rhétorique libérale, cette nouvelle façon de légitimer leur mission d'accompagnement, faisant des opérateurs privés de véritables *policy makers*, modifie profondément leur rapport au métier. Ceux-ci se voient réduits à des capacités purement techniques, écartant de plus en plus les dimensions éthiques et sociales de leur métier.

⁵ Castel, R. (2007), Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du sous-emploi ?. In Paugam, S. (dir.), *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*. Paris, Presses Universitaires de France, 416-433.