

Dans le cadre du Programme de recherche pluriannuel de la Politique scientifique fédérale (SPP) concernant les problèmes actuels en matière de cohésion sociale, le GIRSEF (UCL) a réalisé une étude portant sur les mises en œuvre locales des formules d'activation des politiques d'emploi. Cette recherche a pour objet la construction des politiques actives de l'emploi à l'égard de jeunes faiblement qualifiés.

Notre postulat de départ était le suivant : on ne peut saisir cette construction de « l'état social actif » sans faire un détour par le « local », car c'est à ce niveau que se produit une mise en cohérence pratique de diverses conventions ou lois, élaborées à différents niveaux de pouvoir (européen, fédéral, régional) constitutives des « politiques actives de l'emploi » ; s'y opère également un processus de reconfiguration d'organisations nouvelles et anciennes, la création ou la redéfinition de divers métiers et identités professionnelles, toutes liées à la mise en œuvre des nouvelles orientations données aux politiques d'emploi.

Sur un plan méthodologique, parallèlement à une analyse du contexte institutionnel et organisationnel, nous avons suivi au quotidien une cinquantaine de professionnels de l'insertion, dans les sous-régions de Liège et d'Arlon-Luxembourg, issus du Service Public d'Emploi, de structures multi-partenariales et d'associations. Nous nous sommes tout particulièrement centrés sur les profils de conseiller en accompagnement professionnel de FOREM Conseil, de conseiller en formation (ou animateur pédagogique) de Carrefour Formation et de travailleur social en Entreprise de Formation par le Travail (EFT). Nous avons également rencontré une trentaine de jeunes dans le cadre d'interactions avec ces professionnels de l'insertion.

Au terme de l'étude, il nous semble que l'Etat social actif ne soit pas qu'une formule : il s'agit bel et bien d'un nouveau référentiel d'action publique dont la mise en œuvre a d'ores et déjà produit nombre d'effets (pas toujours attendus) aux niveaux institutionnel (reconfiguration complète du champ de l'insertion), organisationnel¹, professionnel et individuel (production d'usages différenciés du dispositif). Nous en épingleons un seul. Nous avons observé l'émergence d'une professionnalité nouvelle, transversale aux différentes organisations de ce champ. La finalité de ce nouveau métier d'insertion, partagée par la majorité des professionnels, vise moins directement la mise à l'emploi du jeune (comme le faisait anciennement le « placeur » sur le marché de l'emploi) qu'un travail sur son employabilité : leur travail consiste à motiver, intéresser le jeune à se mettre au travail ... au travail sur lui-même. Il s'agit de le faire travailler sa propre employabilité. Ce travail est complexe et ambigu : le professionnel doit conjuguer rapport d'intéressement et rapport d'évaluation. Cette double composante du travail d'insertion, l'aide et le contrôle, est lié à la nature-même du mandat politique, à savoir l'activation d'individus. Ce travail génère nombre de tensions dans la quotidienneté du travail d'insertion : tensions identitaires ou morales, tensions techniques, tensions organisationnelles.

Un autre volet de l'étude s'est attaché à saisir les usages et les représentations des jeunes par rapport au « dispositif intégré d'insertion » et aux pratiques des agents d'insertion. Trois types d'usages sont présents de façon transversale : 1) un usage « coopératif » et « négocié », 2) un usage « conformiste » ou « suiviste », 3) un usage « anomique ». Il semble que les professionnels de l'insertion cherchent à faire progresser les jeunes en les « faisant passer » d'un type à un autre. Il s'agit par exemple de motiver un jeune de type « anomique » pour qu'il développe un usage du dispositif de type « conformiste » et espérer que, finalement, il évolue vers le type « coopératif ».

Les conclusions de l'étude ont permis de formuler certaines recommandations relatives à la régulation du champ de l'insertion en Région wallonne, à la professionnalisation du secteur et à l'évaluation du travail d'insertion.

¹ Nous retiendrons principalement la nouvelle orientation « client » du Service Public d'Emploi et son passage d'une logique de « placement » à une logique d'« accompagnement » des demandeurs d'emploi, la création et le recadrage de structures partenariales nouvelles (Carrefour Emploi Formation), la reconfiguration du secteur associatif (avant-projet de décret EFT/OISP).

1) La régulation du champ de l'insertion en Région wallonne

On sait à présent qu'un des principes de l'Etat social actif est qu'il délègue plus qu'il ne dirige (F. Vandembroucke, 1999). En Région wallonne, la mise en œuvre du Parcours d'insertion (en 1996) s'est largement opérée suivant une logique de « gouvernance », faisant appel à l'initiative et à la créativité, avant de procéder à des rationalisations « ex post », - laissant, comme nous l'avons vu, aux acteurs locaux le soin de construire de nouvelles organisations et de nouveaux métiers pour réaliser les finalités politiques.

Ces rationalisations politiques « ex post » du dispositif d'insertion ont été amorcées suite à l'évaluation du Parcours d'insertion (en 2000) et se poursuivent actuellement : la phase d'intense activité décrétaire à laquelle nous assistons traduit une volonté politique forte de conférer au Parcours d'insertion un statut légal (avant-projet de décret relatif au dispositif intégré d'insertion), de réguler la gestion mixte du marché de l'emploi (avant-projet de décret « gestion mixte »), de recadrer l'intervention de différents opérateurs de ce champ au niveau des missions, des publics-cibles, des modalités organisationnelles, ... (contrat de gestion 2001-2005 du FOREM, avant-projet de décret EFT/OISP).

Cette logique de « gouvernance » peut produire des effets pervers, lorsque les décideurs politiques ne sont pas suffisamment attentifs au maillage fin des coordinations et coopérations que peuvent mettre en place des professionnels ou des organisations locales : les mesures de rationalisations prises *a posteriori* déstructurent alors les formes de coopération construites par les acteurs locaux et génèrent démotivation et retrait. Nous avons observé ce type d'effets pervers dans le cadre du rapprochement des Carrefours Formation avec les Espaces Ressources Emploi dans les bâtiments du FOREM ; les CAP du FOREM de la province de Luxembourg appréhendent (ou anticipent) ce même type d'effet pervers dans le cadre du projet de la (re)centralisation des services du FOREM à Arlon ; le secteur associatif appréhende également ces mesures de rationalisation « ex post » (les ratios, le paradoxe de la formation préqualifiante, le nouveau Plan de Résorption du Chômage, ...), dont ils se sentent tenus à l'écart, et dont la mise en œuvre risque de déstructurer ce qui s'est construit localement.

Nous recommandons à ce niveau un équilibre plus fin entre des mesures de rationalisation étatique et d'autonomisation professionnelle des acteurs et organisations du champ.

La régulation du champ de l'insertion en Région wallonne pose également la question des modalités ou processus d'intégration du « dispositif intégré d'insertion » : comment intégrer ce dispositif hybride à l'extrême ?

Sur cette question, il faut d'abord prendre acte d'un paradoxe lié aux représentations des jeunes sur le dispositif d'insertion et aux attentes du politique quant à leur implication dans le dispositif intégré d'insertion. Quel que soit le type d'usage du dispositif d'insertion qu'ils développent (usage anomique, conformiste, coopératif), les jeunes que nous avons rencontrés ne se représentent pas le dispositif ou Parcours d'insertion comme un processus intégré, mais plutôt comme une succession d'étapes ou coexistence d'organisations. Ce constat nous semble inquiétant dans la mesure où le pouvoir politique pose l'usager comme l'élément intégrateur du dispositif d'insertion. A plusieurs reprises, nous avons constaté que l'usager « fait tenir le réseau », conformément à ce que le Gouvernement wallon ambitionne.

Le Gouvernement wallon disposait, lors de la refonte du Parcours d'insertion en un dispositif intégré d'insertion, d'au moins trois possibilités pour « intégrer le dispositif » : 1) une intégration à un niveau macro (structurel) en rapprochant les mondes de l'enseignement, de la formation et de l'emploi (la création des EFT en 1995 constituait une tentative d'intégration à un niveau macro ; le développement de la formation en alternance en constituait une autre) ; 2) une intégration à un niveau méso (organisationnel) en rapprochant les différentes organisations du P.I. (la création des CF en 1998 constituait une tentative d'intégration à un niveau méso par un travail de décroisement organisationnel ; la création des CSRC en constituait une autre) ; 3) l'intégration à un niveau micro (individuel) où l'usager constitue le principal élément intégrateur du dispositif. Il semble que cette troisième voie ait été privilégiée par le Gouvernement wallon au détriment des autres voies : suppression des CF (rattachés au FOREM), mise en suspens des CSRC, enfermement des EFT dans la formation préqualifiante. Au vu de notre enquête, une telle voie apparaît quelque peu « magique » du fait qu'elle surestime la capacité intégratrice des jeunes.

Notre recommandation, à ce niveau, est donc de ne plus miser sur cette seule voie micro-individuelle, mais également de renforcer une professionnalisation transversale au secteur.

La régulation du champ de l'insertion en Région wallonne interroge enfin les modalités de gestion mixte du marché de l'emploi induite par la ratification de la convention 181 de l'OIT qui autorise les opérateurs privés à offrir des services en matière de placement des travailleurs.

A ce niveau, le passage progressif, qu'opère le FOREM, d'une logique de placement à une logique d'accompagnement nous pose question : en valorisant l'accompagnement du demandeur d'emploi dans le travail qu'il opère sur sa propre employabilité, le Service Public d'Emploi tend à désinvestir le placement. La suppression récente du profil d'« agent d'insertion » du FOREM (professionnel chargé de mettre en relation des bénéficiaires en fin de parcours avec des entreprises et des offres d'emploi), confirme cette idée. Quel profil professionnel issu du SPE est encore aujourd'hui chargé de mettre à l'emploi, de placer des demandeurs d'emploi dans des offres ? Les professionnels de l'insertion que nous avons suivis, qu'ils soient issus du SPE, de structures multi-partenariales ou d'associations ne mettent pas les individus à l'emploi ; ils les mettent au travail ... au travail sur eux-mêmes, sur leur propre employabilité.

Le développement considérable du secteur privé de l'Intérim ne va-t-il pas de paire avec ce désinvestissement progressif du placement opéré par le SPE ? Il nous semble imprudent que la gestion mixte du marché de l'emploi laisse aux seules entreprises privées le soin de placer des demandeurs d'emploi, dans la mesure où seul le service public peut garantir le respect de principes fondamentaux comme l'égalité des chances, ou de mettre en œuvre des mesures qui corrigent les inégalités d'accès à l'emploi, les discriminations à l'embauche. Laisser à la seule loi du marché privé le placement de demandeurs d'emploi serait extrêmement préoccupant.

2) La professionnalisation du secteur de l'insertion

Comme nous l'avons exposé, les mutations institutionnelles (reconfiguration complète du champ de l'insertion en Région wallonne) génèrent des mutations organisationnelles. En effet, cette reconfiguration du champ s'accompagne d'intenses changements dans les organisations du Parcours d'insertion : nouvelle orientation « client » du Service Public d'Emploi et passage d'une logique de placement à une logique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, création et recadrage de nouvelles structures partenariales (Carrefour Emploi Formation), reconfiguration du secteur associatif (EFT/OISP). Ces mutations organisationnelles produisent des transformations profondes des profils professionnels, des compétences, du travail en situation, des identités professionnelles... La fonction de médiation sur le marché de l'emploi évolue fortement : elle ne se résume plus à un simple processus d'appariement entre offre et demande d'emploi mais nécessite un travail humain que de nouveaux professionnels inventent, construisent au quotidien.

La focalisation sur le local nous a permis d'observer l'émergence de nouveaux métiers dans de nouveaux contextes institutionnels et organisationnels. Comme nous l'avons déjà souligné, ces nouveaux métiers de l'insertion présentent, au-delà des différences dues à des positions organisationnelles différentes dans le champ ou à des définitions différentes des identités professionnelles, bon nombre de caractéristiques communes. On assiste bel et bien à l'émergence d'une professionnalité nouvelle, dans le champ de l'insertion, qui semble traverser les différentes organisations de ce champ. Comme nous l'avons vu, cette nouvelle professionnalité émergente s'accompagne de tensions nouvelles dans le chef des professionnels qui mettent en œuvre ces politiques actives de l'emploi.

A ce niveau, il nous semble essentiel de renforcer la professionnalisation du secteur, d'encourager l'identification à un segment professionnel qui traverse les différentes organisations du champ, au moyen, par exemple, de formations professionnelles communes aux métiers de l'insertion. Cette dynamique de formation inter-organisationnelle pourrait constituer une voie importante d'intégration du dispositif intégré d'insertion, qui ne reposerait plus sur le seul bénéficiaire du dispositif.

3) L'évaluation du travail d'insertion

Enfin, se pose la question de l'évaluation du travail d'insertion et de ses finalités. Les professionnels de l'insertion semblent montrer beaucoup de résistance face aux outils d'évaluation externe de leur travail (résistance à la traçabilité, aux ratios, aux taux d'insertion, ...) qui rendent peu compte de la portée du travail accompli.

Nous avons montré que la finalité subjective du travail d'insertion (du point de vue des professionnels) vise moins directement la mise à l'emploi que le travail sur l'employabilité : le sens du travail d'insertion consiste à mettre l'individu au travail, *au travail sur lui-même*. Pour amener l'individu à opérer ce travail sur lui-même, le professionnel développe des rapports d'intéressement : il crée une relation de confiance, responsabilise l'individu, motive à l'action, ... Ces rapports d'intéressement se heurtent invariablement aux rapports d'évaluation : cette double composante du travail d'insertion (l'aide et le contrôle) est liée à la nature du mandat politique (activer des individus).

A ce niveau, nous recommandons d'éviter deux dérives. La première dérive consisterait à déconnecter totalement les finalités subjectives du travail des professionnels (faire travailler l'employabilité) des attentes politiques (mettre à l'emploi), autrement dit, déconnecter le lien entre le travail sur l'employabilité et la mise à l'emploi ; dans ce cas, le travail d'insertion se réduirait à une pure assistance psychologique d'exclus du marché du travail et le dispositif intégré d'insertion ne serait plus qu'un « mode d'emploi pour l'employabilité ». La seconde dérive consisterait à évacuer toutes les médiations qu'implique ce travail d'insertion puissamment humain ; toute action ou mesure serait alors évaluée uniquement à l'aune de l'impact sur l'emploi, ce qui réduirait à néant la légitimité de cette professionnalité émergente.

*Mises en œuvre locales des formules d'activation des politiques d'emploi :
En amont des politiques actives : la question de la polarisation des contextes locaux
(Volet économique)*

Vandenberghé Vincent & Waltenberg Fabio

Le volet économique de la recherche visait à cerner l'importance du contexte socio-économique "local" dans lequel opèrent les jeunes et les agents en charge d'appliquer les politiques d'insertion/formation et notamment de se prononcer sur l'opportunité d'une meilleure prise en compte de l'état de ce contexte dans la définition des politiques, notamment à travers un plus grand ciblage.

La référence au contexte socio-économique n'est pas en soi une nouveauté. Ce qui l'est sans doute plus est l'idée qu'il s'agit d'appréhender le contexte socio-économique dans ce qu'il a d'éminemment local. La référence au "local" porte bien entendu en elle l'hypothèse d'une forte variabilité des "lieux" où se situent les jeunes plus ou moins stratégiques, notamment quant aux "ressources" et à l'étendue des "opportunités" qui s'offrent effectivement à eux.

Ce sujet est traité en trois temps: i) une revue de la littérature théorique et/ou étrangère sur le phénomène des appariements sélectifs, des mécanismes qui le sous-tendent (chap 1) ii) une analyse, de ce point de vue, des quelques données disponibles pour la Belgique et/ou la Communauté française (chap 2), iii) une discussion des implications de l'hypothèse d'inégalités de contexte local sur la nature des politiques sociales à mener (chap 3).

Revue de la littérature théorique et évidences empiriques à l'étranger

Cette insistance sur le local dans notre réflexion fait écho à une double évolution: celle de l'analyse économique et celle de la réalité socio-économique elle-même. Sur le plan théorique, un nombre croissant de travaux tendent à élargir la notion de "ressources" utiles en particulier à l'insertion professionnelle à des éléments sans expression monétaire directe comme le capital social (Bénabou, 1994), la densité des réseaux relationnels (Montgomery, 1991), le degré de sécurité, la confiance entre voisins etc. Corrélativement, ces mêmes travaux ou d'autres (Piketty, 1994) suggèrent l'existence de mécanismes (dits d'appariement sélectif) qui tendent à répartir de façon fortement inégalitaire ces ressources en fonction des multiples lieux concrets au sein desquels vivent les individus. Il s'agit du

bassin économique, la sous-région, l'agglomération urbaine, le quartier, l'entreprise, l'école, voire la famille (Kremer, 1994).

Ces travaux théoriques trouvent un écho auprès de travaux plus empiriques qui mettent en évidence : (i) l'accentuation des certaines inégalités intra-nationales, ou infra-régionales alors que s'opère un certain nombre de convergences sur les ensembles plus vastes comme les nations (Overman & Puga, 2000) ; et (ii) l'accentuation des différences de fortune (revenus) entre individus "égaux" quant à l'âge, le diplôme scolaire ou le secteur d'activité professionnel (Gibbons & Katz, 1992; Cohen, 1997).

Ainsi le phénomène de « collocation » des membres d'un couple. En cherchant un bon emploi pour chacun d'entre eux, les membres d'un couple de diplômés universitaires migrent vers les métropoles et s'installent généralement en périphérie aisée. Ce faisant ils contribuent à polariser l'activité économique sur le plan régional. Ils contribuent aussi à la polarisation centre-ville/périphérie en provoquant la migration des commerces et en poussant les prix de l'immobilier résidentiel vers le haut. Au-delà de la dimension purement spatiale du phénomène de polarisation, plusieurs études étrangères suggèrent que le phénomène est à l'œuvre dans d'autres "lieux" de vie des individus: écoles, entreprises....

Analyse sur données belges

Il s'agit, à ce niveau, de se prononcer sur la hauteur (niveau), sur l'existence ou non d'une tendance (dynamique) à la hausse du phénomène de ségrégation des individus.

Nombreux sont les indices qui attestent *du niveau* relativement élevé de la polarisation des contextes locaux en Belgique. Au niveau inter-régional, les écarts entre la Wallonie et Flandre sont considérables, tant en termes d'indicateurs économiques (revenus, croissance économique,...), qu'en termes d'indicateurs sociaux (taux de chômage, niveaux moyen d'études,...). On apprend également que les écarts intra-provinciaux sont élevés. A l'intérieur de la Région de Bruxelles, le taux de chômage est de 13% en moyenne au centre-ville, contre 5% en périphérie. La répartition des revenus moyens suit la même tendance, à l'avantage de la périphérie. Au sein du système scolaire on enregistre également une forte polarisation des publics en fonction de leur nationalité et/ou de leur retard scolaire. Et la répartition de la population selon son diplôme est loin de s'opérer de manière homogène entre communes.

Dans le même temps – mais les données disponibles sont très imparfaites -- *il ne semble pas y avoir d'accentuation du degré de ségrégation/polarisation* depuis 30 ans. L'appariement sélectif de la population adulte en fonction de son niveau éducatif (diplôme le plus élevé), étudié au moyen des recensements 1961 et 1991, se révèle stable. Il en va de même de la ségrégation scolaire. L'analyse plus détaillée révèle en fait une double tendance :

une double tendance:

- une diminution de la ségrégation des publics diplômés de l'enseignement supérieur.
- mais une augmentation de la ségrégation des adultes faiblement diplômés (moins que le secondaire supérieur), surtout dans le cas des jeunes femmes (20-30 ans).

Ces résultats souffrent cependant de ce qu'ils sont obtenus à une échelle territoriale trop large encore par rapport à l'objectif poursuivi dans cette recherche. Notre ambition était de prendre la mesure du niveau et de l'évolution de la polarisation des populations à l'échelle des quartiers. Nous avons dû nous contenter de travailler à l'échelle – beaucoup plus vaste – des communes.

Ciblage vs. universalité

Nous avons affirmé précédemment que l'argument en faveur du ciblage se renforcerait si on vérifiait que les écarts entre les zones favorisées et défavorisées étaient en train de se creuser davantage récemment. Nos estimations concernant la situation en Wallonie et à Bruxelles et son évolution au cours des 30 dernières années nous mènent à conclure que les niveaux de ségrégation ne sont pas plus forts aujourd'hui que par le passé. Autrement dit, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer qu'un phénomène de polarisation s'est accru.

Cela dit, nous pensons avoir répertorié suffisamment d'indices qui attestent d'une configuration relativement ségréguée (en niveau) de la structure socio-économique belge et, plus particulièrement, de celle des régions wallonne et bruxelloise.

Tout au long du rapport nous avons mis en évidence plusieurs indicateurs qui conduisent à penser que la Belgique et ses régions, en particuliers Bruxelles et la Wallonie, comportent des problèmes sociaux

particulièrement concentrés sur certaines *catégories* de la société ou dans certains lieux. Nous nous référons ici au indices de sur-représentation de pauvres ou de chômeurs parmi certaines classes d'âge (notamment les plus âgés et les plus jeunes), selon le genre (les femmes) ou encore selon certaines caractéristique particulières (les familles monoparentales, les individus peu qualifiés,...). Ce constat n'est pas en soi une nouveauté, mais à la lumière de la discussion sur les enjeux du ciblage, nous pourrions nous poser la question suivante : pourquoi ne pas cibler davantage les politiques sur certains publics, vu qu'il souffrent de handicaps multiples ?

Cependant, encore plus frappante est la *concentration spatiale* d'individus à profil socioéconomique favorisé ou défavorisé. Ce constat a été abondamment documenté dans la littérature. Prenant le niveau de chômage ou le revenu par tête comme indicateurs, par exemple, on constate que les dispersions sont très importantes d'une zone à l'autre en Belgique, que ce soit au niveau inter-régional, au niveau inter- et intra-provinciaux, ou encore à l'intérieur de villes, notamment à Bruxelles, où la «ségrégation urbaine» est plus pointue

Au niveau inter-régional, plusieurs indicateurs (Monfort et Alii, 2000) nous renseignent sur le fait que les écarts entre la Wallonie et Flandres sont considérables, tant en termes d'indicateurs économiques (revenus, croissance économique,...), qu'en termes d'indicateurs sociaux (taux de chômage, niveaux moyen d'études,...). La Belgique ne se trouve pas loin d'une situation dite de *dualité économique*, puisque «les disparités de revenus et de taux de chômage [y] sont à la fois importantes et significativement corrélées». Ce niveau assez intense de ségrégation inter-régionale se montre élevé par rapport à nombre de pays européens.

Nos travaux montrent aussi que les écarts intra-provinciaux sont aussi élevés. Citons l'exemple des taux de chômage : 6,1% dans l'arrondissement de Tielt, contre 27,4% dans celui de Charleroi. L'analyse des données concernant le taux de chômage au niveau communal en Wallonie montre que ce taux est déterminé à la fois par des variables «structurelles» (le niveau de qualification moyen ou la taille de la commune, par exemple) et par des variables dites «locales» ou «spatiales» (la proximité ou l'éloignement de la commune par rapport aux bassins d'emplois de la Wallonie et des régions voisines). Des données issues des enquêtes menées par l'INS, ainsi que par l'ONEM, confirment que *les écarts socioéconomiques entre les communes sont importants*.

A l'intérieur de la Région de Bruxelles, il existe des données calculées au niveau de secteurs statistiques, ou quartiers, par l'INS, depuis 1971. Mais des informations importantes comme le revenu ou le chômage ne sont disponibles qu'au niveau communal, ce pourquoi des travaux empiriques sur la ville de Bruxelles doivent prendre en compte la commune comme unité d'analyse. Et ils montrent que le taux de chômage est de 13% en moyenne au centre-ville, contre 5% en périphérie. La répartition des revenus moyens suit la même tendance, à l'avantage de la périphérie.

En raison de la forte composante spatiale de cette ségrégation/polarisation, il s'agirait plutôt d'un ciblage de type géographique. Tout en gardant à l'esprit les débats génériques sur les avantages et inconvénients (risque de stigmatisation ...) de ce type d'orientation de l'action publique, on indiquera que les domaines de l'action publique concernés par un tel ciblage sont divers. Nous songeons bien entendu aux politiques d'aide à l'insertion au cœur de la présente recherche. Tout suggère cependant que cette logique du ciblage devrait s'appliquer aux politiques connexes à celles de l'aide à l'insertion : les politiques d'éducation et de formation, mais aussi, en milieu urbain les politiques de régénération des quartiers dégradés, celles autorisant une plus grande mobilité des jeunes vivant dans des zones mal reliées aux grandes infrastructures de transport (chèques mobilité...).