

Les enjeux relatifs à l'insertion sociale et professionnelle dans les politiques régionales Quelques questions d'analyse

Par Jean Blairon

Contexte

En ce début d'année 2009, nous nous situons, en matière de politique d'insertion sociale et professionnelle, à un carrefour particulièrement complexe.

La Réforme de l'Etat fédéral qui est occupée à se négocier difficilement conduit plus d'un à anticiper ses effets possibles ; le scénario d'une régionalisation accrue des politiques de l'emploi semble à l'ordre du jour, voire acquis aux yeux de certains : ceux-là attribuent déjà au Forem certaines prérogatives de l'Office National de l'Emploi (comme le contrôle des demandeurs d'emploi). Par ailleurs, l'approche des élections régionales incite à l'évaluation des politiques menées : l'Interfédération des EFT/OISP prépare activement un mémorandum ; elle a diffusé en octobre 2008 une " note de cadrage " pour réfléchir aux enjeux qui se posent dans le secteur.

Le présent texte se propose de prolonger ces réflexions et cette note par une batterie de questions complémentaires, dans la mesure où la note recense notamment les questions telles que le Forem les formule, ce qui est certes utile, mais doit être complété par d'autres formulations : dans bien des cas, les premières intègrent déjà des prises de position qui nous paraissent devoir être mises en débat ; nous devons en effet nous sembler-t-il refuser que le débat soit cadré par " les réponses qui sont déjà dans les questions ".

Ce travail est d'autant plus nécessaire que les difficultés traversées par le gouvernement fédéral semblent avoir laissé beaucoup d'espace aux hauts fonctionnaires dirigeants : la note de cadrage de l'Interfédération évoque des discussions très avancées entre le Forem , le VDAB, Actiris et l'Onem...

Le contexte plus global de crise de société dans lequel nous sommes entrés pendant l'année 2008 ne peut pas non plus être absent de ces débats.

La récente crise financière ne semble pas encore, en l'occurrence, avoir remis en cause le triomphe des logiques libérales dans les autres champs, comme le champ social et économique. Nous en sommes toujours pour l'instant à subir les tentatives de mise en cause des conquêtes sociales, tentatives justifiées comme par le passé par la nécessité où nous serions de " sauver le système " en acceptant de plus en plus de régressions par rapport à ce qui le compose.

Le danger d'une " faillite " de l'Etat social est toujours brandi (notamment par ceux qui y exercent des responsabilités) pour " justifier " son démantèlement.

L'idéologie libérale de " l'Etat social actif " prévaut toujours en la matière, même si elle est en concordance avec les fonctionnements et les rapports de pouvoir qui ont produit la crise financière qui a vu le retour en force du rôle des Etats-Nations.



On peut donc espérer en matière de politiques sociales et économiques un reflux des " avancées conservatrices " que nous subissons depuis de nombreuses années. Nous aimerions produire dans les lignes qui suivent une série de questions pour en baliser les espaces possibles.

Quels sont les champs dans lesquels il faut investir pour restaurer la confiance ?

La crise que nous traversons est décrite depuis des mois comme une " crise de confiance ", notamment dans le champ financier et économique.

On peut affirmer que la justification de la plupart des mesures qui ont été prises dans ce champ a mis en avant la restauration de la confiance.

La confiance peut être considérée comme une ressource subjective dont la présence ou l'absence échappent aux logiques de programmation : la confiance est produite dans l'exercice d'une relation de réciprocité et elle la rend possible en retour ; elle échappe donc aux calculs et à l'instrumentalisation.

Jamais encore comme en cette année 2008 on n'a présenté cette ressource subjective comme une variable déterminante pour le fonctionnement du champ financier et économique.

Dans notre pays (mais aussi dans d'autres...), le champ politique souffre de son confinement et la distance entre ses logiques internes (les " calculs politiques ") et l'adhésion des populations au service de qui il agit est devenue très grande. Un dangereux désintérêt, voire une condamnation poujadiste générale le guettent.

Là aussi, la restauration de la confiance

est présentée comme l'enjeu central : il suffit de réécouter le discours d'investiture du nouveau Premier Ministre pour s'en convaincre, tant le thème de la confiance y est revenu comme un leitmotiv.

Dans ces deux champs, les investissements dans la production des conditions de la confiance ont été et seront massifs.

On peut toutefois s'étonner de voir le thème de la confiance moins présent dans les débats qui touchent le champ social (et par exemple la question de la sécurité d'existence) et, partant, dans les investissements prévus (on a plutôt l'impression d'un désinvestissement continué, comme l'illustre le retour permanent de " l'idée " de limiter davantage encore les allocations de chômage dans le temps).

Raisonnement curieux dans le contexte du rôle omniprésent de la confiance, dans la mesure où on peut penser que la confiance dans le " jeu social " (c'est-à-dire dans le fait qu'il est fondé sur la prise en compte de chacun) est au principe de la confiance dans les autres champs : c'est la confiance dans le jeu social qui fonde la confiance dans la délégation (pour le champ politique) et dans les échanges économiques (dans la mesure où ils intègrent une redistribution partielle des richesses).

D'où la première question par rapport aux politiques menées dans le champ financier et dans le champ politique : le champ social en constitue-t-il le socle ou n'est-il qu'un domaine second, voire secondaire par rapport à eux ?

Cette question vient interroger le raisonnement économiste qui repose sur une série d'inductions comme celle-ci : le capitalisme implique la croissance, celle-ci im-



plique la création d'emplois, eux-mêmes source de richesse partagée, et in fine de confiance sociale.

Peut-on confronter cette série d'inductions aux faits et aux données relatives aux années qui viennent de s'écouler, par exemple en matière d'inégalités salariales, de conditions de travail, de pauvreté, etc. ?

Peut-on expliquer cette absence relative du champ social dans les préoccupations en matière de confiance ?

Une explication sociologique nous semble pouvoir être convoquée à titre d'hypothèse.

Pierre Bourdieu a bien montré, d'une part, que les positions sociales produisaient des prises de position propres à soutenir leurs intérêts et, d'autre part, que les positions dominantes avaient le pouvoir symbolique de "traduire" les dites prises de position particulières en apparences de propositions universelles, bref à les présenter comme des faits inscrits dans la nature même des choses.

Il faut donc rappeler que les valeurs du "monde marchand"¹ (dans la terminologie de Luc Boltanski) posent comme "principe supérieur commun" (c'est-à-dire comme valeur partagée qui fonde l'égalité de tous) la concurrence. Pour ce principe supérieur, nous habitons le même monde parce que nous pouvons nous vivre comme des concurrents légitimes.

Si l'espace social est ainsi "codé" comme un espace de compétition, il est alors peuplé d'individus réputés égaux devant la manière d'être légitime : la stratégie.

¹ Nous nous référons ici à la sociologie des conventions développée par l'auteur, par exemple dans l'ouvrage qu'il a écrit avec L. Thévenot De la justification.

Dans ce cas, il n'est nul besoin de se préoccuper de produire les conditions de la confiance sociale, puisque celle-ci est assurée par la possibilité de vivre le monde commun comme une arène permettant que "le meilleur gagne".

Si nous acceptons comme monde de référence le "monde marchand" (mais l'acceptons-nous ?), les questions sociales à se poser sont alors les suivantes.

- Les conditions d'épreuves équitables (c'est-à-dire codées et arbitrées) entre concurrents sont-elles réunies ?
- Des mécanismes limitant la reproduction des inégalités de capitaux existent-ils et sont-ils efficaces (nous pensons par exemple, en matière de capital culturel, à des voies alternatives de certification par rapport à l'acquisition de compétences ; ou encore, par rapport au capital symbolique, à des moyens efficaces de lutte contre la stigmatisation).
- Des mécanismes qui permettent d'enrayer la domination cumulative sont-ils réellement à l'oeuvre (la domination pouvant être décrite comme la "pente" qui fait que le système renforce d'office la position de ceux qui y sont déjà dominants).
- La prise en compte de la nouvelle suprématie du capital culturel existe-t-elle suffisamment ? Dans une économie où le capital culturel (les connaissances, les attitudes, etc.) et symbolique (la confiance, justement, qu'on inspire ou non) joue un rôle désormais central, on peut en effet penser que de nouvelles formes d'exclusion se font jour, qui sont précisément plus cumulatives et



plus définitives qu'auparavant : la formule suivante peut en rendre compte : puisque la confiance est relationnelle, moins on est " appelé ", moins on dispose du capital confiance qui seul permettrait d'être appelé...

Et enfin, peut-on être plus ou moins assuré que cette manière de " coder le monde " n'est pas exclusivement une manière de " naturaliser " les principes qui sont au fondement des intérêts particuliers de ceux qui en retirent le plus de profits, du fait précisément de leur position dominante ?

Quelle est la place des nouvelles formes de domination dans les politiques d'insertion ?

Le raisonnement précédent implique de fait que l'on pose la question d'une " évolution " des formes de domination.

Luc Boltanski a produit récemment à ce sujet un ouvrage très important, où il revient sur le texte auquel il avait travaillé avec Pierre Bourdieu dans les années 70 : La production de l'idéologie dominante².

Certaines des caractéristiques nouvelles de la production de l'idéologie dominante relevées par l'auteur peuvent concerner les politiques d'insertion sociale et professionnelle.

a) La domination contemporaine se justifie en arguant qu'il convient d'accompagner l'inéluctable. Le schème est le suivant : les évolutions qui se dessinent sont inévitables (postulat) ; il convient d'être " responsables " en les accompagnant, voire en les anticipant.

Ce schème est-il effectivement présent ou non dans les politiques d'insertion sociale

²L. Boltanski, Rendre la réalité inacceptable, Paris, Démopolis, 2008.

et professionnelle ? Le raisonnement tenu par les fonctionnaires dirigeants, évoqué par la note de l'Interfédération des EFT/OISP, comme quoi il faut " sauver le système " en le démantelant y correspond-il ?

Il conviendrait par exemple de comparer cet argumentaire social à ceux qui étaient tenus pour justifier le démantèlement des Etats-Nations dans la mondialisation de l'économie (et qui ont été prestement abandonnés à la fin de l'année 2008, en tout cas en apparence).

b) La domination recourt d'une façon inéquitable au thème de l'individualisation.

Nous nous trouvons ici dans le contexte des " asymétries " sociales dont tous les indicateurs montrent qu'elles se sont aggravées.

Le thème de l'individualisation croise la manière dont sont justifiées ces asymétries grandissantes.

Pour les élites, la justification consiste à attribuer leur réussite à leur seule industrie, alors que, comme le note Boltanski, il convient de montrer " ce que la réussite individuelle des membres de " l'élite " doit au travail et, plus généralement, au sacrifice collectif des membres des classes populaires. "³

Pour ceux qui " échouent ", il convient d'attribuer leur situation à un défaut individuel, ce qui permettra de justifier le retrait du soutien collectif :

Luc Boltanski établit en effet que la mise en cause d'un différentiel social et économique trop grand peut être évitée, notamment en attribuant les causes " à l'action de ceux-là même qui, dans la plupart

³L. Boltanski, op. Cit., p. 128.



des circonstances, ne se montrent pas vraiment à leur avantage, par exemple, parce qu'ils sont supposés boire ou se droguer, ou parce qu'ils ne veulent pas vraiment travailler, ou parce qu'ils (ou plutôt elles) ont des relations sexuelles trop précoces et non protégées, ce qui les leste du handicap d'une grossesse et même parfois d'une naissance – toutes explications consistant à "blâmer la victime", c'est-à-dire, dans une logique néolibérale, à déplacer sur la "responsabilité individuelle" le poids des contraintes qui s'exercent à un niveau collectif. ⁴

c) La domination s'exerce désormais par l'entremise de mesures techniques partielles, qui s'inscrivent dans un plan d'ensemble qui n'est pas mis en avant et n'est donc pas proposé au débat.

Une série de "mesures" créées par le Forem méritent d'être interrogées à ce sujet : politique d'adressage rendue obligatoire par le biais d'appels à projets (cfr infra), projet "jobpass" qui se présente comme une simple initiative technologique, contrats "Cocri" au statut plus qu'incertain, présentés dans un premier temps comme une opportunité facultative pour le demandeur d'emploi, mais avec des arrière-pensées d'imposition généralisée, création de nouvelles fonctions obscures comme celle de "dispatcher" (cfr infra), qui viennent s'ajouter à d'autres en compromettant l'exercice, etc.

Ces mesures techniques ne trouvent-elles pas leur sens d'ensemble dans l'individualisation culpabilisante qui justifie elle-même le démantèlement des protections sociales dans le cadre d'un marché du travail où les offres d'emploi sont in-

suffisantes ?

Une autre question technique non débattue : quel rôle joue désormais dans ce service public et dans ce contexte de domination par la technique le "management socio-économique" (c'est-à-dire le management du social géré comme une composante économique) que les cadres du Forem semblent être allés apprendre à grands frais à Lyon ? Est-il possible de rendre publiques ses thèses et orientations ? La règle de transparence des actes administratifs n'implique-t-elle pas de rendre public ce qui semble désormais fonder de tels actes ?

Peut-on aussi justifier le choix de l'opérateur ? Si, en effet, cette formation au management concerne les relations de travail à l'intérieur du service public, on peut s'étonner qu'aucun opérateur de formation belge n'ait été jugé capable de répondre à la demande. Si la formation concerne le rapport aux bénéficiaires, on peut se demander si un opérateur étranger a une connaissance suffisante des dimensions culturelles spécifiques qui sont concernées. A moins, évidemment, que ce qui ait été recherché soit précisément cette méconnaissance, permettant d'introduire des changements "sans état d'âme" ?

d) Un jeu avec les normes lui aussi à deux vitesses ?

Enfin Luc Boltanski montre que la composante du "jeu avec les règles" est une composante à part entière de l'exercice contemporain du pouvoir :

"Ce que savent, dans leur intimité, les "responsables", c'est que celui qui se contente de suivre les règles sans les

⁴Idem, ibidem, p. 156.



contourner, les adapter ou les modifier n'aboutit à rien. Il est toujours en retard, largué, incapable d'innover. Mais ce savoir d'initié ne peut être rendu public. Car se poserait alors, dans un monde social où l'égalité formelle constitue encore la valeur de référence, la question de savoir pour quelles raisons la même liberté n'est pas donnée à tous et pourquoi certains, le plus grand nombre, doivent considérer les règles comme quasiment sacrées, les respecter, sous peine de sanctions, et cela bien qu'elles soient constamment modifiées sans que l'on comprenne bien pourquoi (ou pour qui), tandis que d'autres peuvent au contraire les ajuster au gré d'intérêts qu'il est toujours loisible de présenter, lorsque des " responsables " ayant été un peu loin se trouvent pris sur le fait, comme orientés malgré tout vers le bien commun. ⁵

Dans le contexte de cette dernière composante, l'appel à la " responsabilité " lancé par le Forem aux associations pour qu'elles participent aux modifications " techniques " dont on peut suspecter qu'elles ont pour finalité de fonder la politique de " culpabilisation individuelle ", résonne étrangement.

Quels éléments centraux mettre en avant pour contrer cette politique ?

Nous posons la question de savoir si les trois éléments centraux suivants peuvent constituer un socle pertinent pour contrer les politiques régressives qui sont mises en oeuvre dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle.

a) Est-il utile de rappeler que l'exception culturelle concerne aussi les actions de formation déployées dans le contexte des

⁵Ibidem, p. 170.

politiques d'insertion ?

On peut en effet penser que les pratiques de formation d'adultes, notamment dans le contexte de l'insertion, ne sont pas des " services " parmi d'autres, assimilables au statut de marchandises.

Ne peut-on reconnaître en effet que par définition la production du capital culturel, pour être effective, exige une autonomie (à l'instar de la création artistique d'ailleurs) que compromet significativement la tendance à la mise en concurrence des opérateurs (surtout à armes inégales)?

Dans ce cas, la montée en puissance des " appels à projet " de formation, initiés par le Forem, et qui vient se substituer à un financement structurel qui garantirait l'autonomie des associations ne laisse pas d'inquiéter.

Il conviendrait à ce propos de faire le point sur la transformation du sous-champ de la formation en marché ; il faudrait par exemple dans ce cadre évaluer à quels types d'opérateurs sont attribués désormais les financements européens : il s'agirait là d'un indicateur précieux en matière de marchandisation ou non des pratiques de formation.

b) Pour les personnes qui sont réputées " les plus loin de l'emploi ", est-il pertinent de mettre en place des actions qui cumulent les trois choix suivants (qui sont ceux qui inspirent le bien nommé " dispositif intégré d'insertion sociale et professionnelle ") :

- un principe de linéarité, qui fige les opérateurs dans des rôles successifs définis bureaucratiquement (ainsi du cantonnement des EFT/OISP dans un



rôle artificiel de " pré-qualification "),
quelles que soient par ailleurs leurs
caractéristiques intrinsèques et leurs
réussites avérées ;

- un principe d'immédiateté, qui propulse toute personne dans une démarche réputée professionnelle, sans trop tenir compte de sa réalité sociale et culturelle (et notamment de la possibilité d'un capital symbolique négatif, ou d'un capital social très réduit, ou d'un capital culturel insuffisant);
- un principe d'homogénéité, qui renie de fait la spécificité associative en " l'intégrant " à un dispositif piloté par une autre logique (cfr les questions à propos du " management socio-économique ").

Le rejet de la linéarité de parcours bureaucratiquement programmés, le droit au temps différé, la reconnaissance de l'hétérogénéité des logiques associatives par rapport aux logiques marchandes ou publiques peuvent-ils constituer des balises pour le contre-pouvoir ?

c) Pour ces personnes décrétées " loin de l'emploi ", enfin, qui sont de fait les premières à être exposées à une perte de confiance dans le " jeu social ", n'est-il pas nécessaire de prendre en compte la réalité de leur situation plutôt que de leur appliquer unilatéralement des conditions qui sont inspirées par les positions dominantes (comme la supposition de l'universalité de l'attitude stratégique) ?

Faute de cette prise en compte, n'assistons-nous pas à une forme de violence insidieuse qui redouble les violences de structure produites par les marchés (de l'emploi, mais aussi du logement et de l'éducation) ?

Des traductions politiques de la domination à combattre ?

Peut-on traduire en priorités d'action les problèmes posés par des politiques d'insertion qui s'inspirent trop largement des positions dominantes et sont par ailleurs susceptibles de les renforcer ?

Il semble qu'une réorientation des options du service public constitue une telle priorité et ce, à deux niveaux.

En premier lieu, la double fonction qui lui a été attribuée de " régisseur-ensemblier " de l'ensemble du dispositif d'insertion et d'opérateur de formation " qualifiant " à l'intérieur de celui-ci ne garantit pas le respect des logiques de chaque opérateur, et essentiellement de l'opérateur associatif. Les objectifs de réussite chiffrés qui sont assignés à l'opérateur public conduisent inévitablement à privilégier les filières internes. La fonction de " dispatcher " qui vient d'être créée (et qui vient coiffer le rôle d'autres conseillers) incarne même cette dérive : le " dispatcher " doit orienter prioritairement les demandeurs d'emploi vers des formations " maison ". L'autonomie de l'opérateur associatif n'est non seulement plus respectée, mais elle est menacée dans le contexte d'un financement des actions associatives qui est calculé à " l'heure/stagiaire ".

En second lieu, la confusion grandissante des actions de contrôle et d'accompagnement dans la même main (celle du Forem, reprenant une partie au moins du rôle de l'Onem) crée des confusions et des ambiguïtés qui sont extrêmement dommageables, notamment au regard de la production des conditions de la confiance sociale dont nous avons parlé.



Demander que l'opérateur associatif participe à cette confusion est inacceptable, que ce soit directement (par la fourniture de renseignements permettant des exclusions d'ailleurs parfois arbitraires) ou indirectement, via l'imposition de dispositifs techniques (comme le Jobpass) qui homogénéisent les opérateurs dans une sorte de continuum surexposant la vie des demandeurs d'emploi et transformant les parcours d'émancipation en autant d'occasions de perte de droits.

Ces deux éléments nous paraissent constituer le "core business"⁶ de nouveaux métiers qui ont pour fonction d'accompagner la progression du néo-libéralisme et la justification des exclusions qu'elle engendre.

Pierre Bourdieu avait fermement critiqué cette tendance :

" Dans certains pays d'Europe, comme la France, on assiste à l'émergence d'une nouvelle forme de travail social à fonctions multiples qui accompagne la reconversion collective au néo-libéralisme : d'une part, occuper, à la façon des Ateliers nationaux en d'autres temps, des détenteurs de titres scolaires dévalorisés, souvent généreux et militants, en leur faisant encadrer des gens occupant une position homologue ; d'autre part, endormir-encadrer les laissés-pour-compte de l'Ecole en leur proposant une fiction de travail et en faisant d'eux des salariés sans salaire, des entrepreneurs sans entreprise, des étudiants prolongés sans espoir de diplômes ou de qualifications. "⁷

⁶ Pour reprendre et détourner cet anglicisme qui semble à lui seul incarner l'invasion du secteur de l'insertion par le néo-management...

⁷P. Bourdieu, " La main invisible des puissants ", in Contre-feux 2, Paris Raisons d'agir, 2001, p. 53.

Quel respect de l'héritage des mouvements ouvriers ?

En conclusion, ne convient-il pas de se demander quel respect et quel crédit est encore accordé dans le champ social aux conquêtes des mouvements ouvriers, y compris par ceux qui ont bénéficié des dites conquêtes, comme les hauts fonctionnaires qui dirigent la fonction publique en matière d'insertion.

Il appartiendra à ces mouvements et aux associations, quelles qu'elles soient, qui se sentent solidaires de leur héritage et souhaitent l'amplifier et le vivifier comme il convient pour tout héritage authentique, de revendiquer haut et fort le respect de ses composantes incontournables, soit

- l'écoute des sans-voix, à ce point dominés qu'ils semblent ne pas faire partie du paysage social;
- la liberté d'innover, d'inventer des pratiques qui incarnent les nouvelles formes de solidarité et sont soutenues en raison de leur pertinence et de leur spécificité (le soutien de l'Etat à ces initiatives n'est-il pas pour le moins aussi légitime que son soutien aux opérateurs du champ financier ?);
- la reconnaissance du caractère émancipatoire de la formation des adultes et le respect des conditions qui l'assurent, y compris dans une optique d'insertion.

C'est à ce prix que les actions d'insertion pourront avoir une chance de participer à la production des conditions de la confiance sociale sans lesquelles nos sociétés risquent d'être ébranlées davantage encore.