

## L'évaluation du Dispositif Intégré d'Insertion Socio-Professionnelle (DIISP)

### Des questions à se poser – puisque personne ne les pose?

Par Jean Blairon

En 2004, La Région wallonne modifie la politique de formation promue par les pouvoirs publics à l'intention des citoyens frappés par des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Structurée auparavant autour du concept de « parcours d'insertion », cette politique est invitée aujourd'hui à s'organiser comme un « dispositif intégré ».

Ce changement, qui est loin d'être sémantique, fait suite à une évaluation du « parcours d'insertion » qui mettait en avant deux faiblesses essentielles (selon les auteurs de l'évaluation en tout cas) :

- les opérateurs poursuivraient essentiellement des « buts de système », en s'efforçant de travailler à la survie des organisations, au lieu de se mettre au service des bénéficiaires;<sup>2</sup>
- la définition d' « objectifs opérationnels » du dit parcours aurait été négligée et aurait manqué de précision; notons que le manque d'opérationnalité des objectifs est une constatation quasi automatique dans les audits politiques, sans que cette récurrence soit le moins du monde interrogée.

Le « dispositif intégré » devait ainsi avoir pour vertu de corriger ces deux insuffisances.

Les dispositions décrétales de 2004 confient à l'Observatoire wallon de l'Emploi la tâche de réaliser annuellement une évaluation quantitative et qualitative

du DIISP. L'Observatoire charge l'Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) de cette réalisation ; ce dernier s'appuie sur un partenaire extérieur (la société COMASE, recrutée par appel d'offre), tout en se proposant d'intégrer au travail de cette dernière société les résultats d'une étude réalisée par le Cerisis en 2007.

On aurait pu s'attendre à ce que ces recherches en cascade posent au moins la question de savoir si les deux « insuffisances » présumées avaient été correctement diagnostiquées et si elles étaient au moins partiellement corrigées.

Nous paraissions en être loin et cela ne laisse pas d'étonner.<sup>3</sup>

Les travaux d'évaluation réalisés en 2007-2008 portent en effet sur les options concrètes prises par le DIISP, dans une logique de l'écart : les questions se résument au fond à se demander si ce qui a été décidé en termes de concrétisation a été effectivement mis en oeuvre et non sur le lien entre ces concrétisations et les effets qui en étaient attendus.

Une autre constante des « audits politiques » se retrouve ici : les écarts éventuellement constatés conduisent majoritairement à demander une intensification des politiques (« encore un peu plus de la même chose ») plutôt qu'une éventuelle remise en cause des options qui ont été prises. Quasi invariablement, on remarquera



ainsi des « problèmes de communication », un « manque de lisibilité » ou un « manque de moyens » :

« Du point de vue des ressources, on note l'absence de moyens spécifiques dédiés à la promotion » (il s'agit du DIISP), note le rapport.

L'évaluation dans ce contexte risque de ne pas pouvoir alimenter le débat de fond qui s'impose.

Le travail démocratique, comme celui que suppose l'activité du secteur de l'éducation permanente, soit la mise en place, selon divers moyens, d'un recul réflexif et critique, n'en est pas facilité.

Il reste pourtant essentiel, surtout dans des matières où les citoyens sont sous l'emprise d'un rapport très inégal, quand ils ne se voient pas reprocher d'être les responsables des injustices qu'ils subissent : c'est de plus en plus le cas pour les personnes qui sont privées d'emploi.

Nous nous proposons de contribuer à ce travail, en avançant six questions qu'il serait utile selon nous de se poser quant au « dispositif intégré », sans tabou ni pusillanimité.<sup>4</sup>

Nous posons ces questions entre autres à partir de notre expérience d'opérateur d'insertion (RTA est un OISP agréé) et des observations qu'elle nous permet à propos du vécu des « bénéficiaires » du dispositif ; nos échanges avec les opérateurs associatifs namurois (EFT/OISP) nous ont aussi été précieux<sup>5</sup>.

On voudra bien remarquer que ces questions ne portent pas sur les opérateurs et leurs actions (nous pouvons constater que chacun, opérateurs publics comme privés, déploie beaucoup d'énergie pour

faire fonctionner le système), mais sur le système dans lequel ils doivent oeuvrer.

## 1. Le postulat de la centration sur la dimension professionnelle et de la linéarité

Le dispositif intégré est uniquement centré sur l'aspect professionnel : la mise à l'emploi « dans un emploi durable et de qualité », surtout pour les personnes « les plus éloignées de l'emploi ».

On peut partager cette finalité, mais il convient de se demander à tout le moins si des actions **immédiatement centrées** sur l'emploi, et disposées **de manière linéaire**<sup>6</sup> constituent bien la réponse qui convient à tous.

Il est symptomatique de constater à ce sujet que l'« évaluation » du DIISP a été réalisée par le **seul** biais de la mesure « contrat crédit insertion » (Cocri) mis en oeuvre par le Forem et qui propose un accompagnement intensif dans le but de faciliter la mise à l'emploi.

Même si seulement 8 personnes sur 1192 signataires interrogés sont de fait à l'emploi, et que la moitié au moins affirment qu'il n'y a pas de rapport significatif entre la mesure et l'emploi occupé, les conclusions recommandent plus de proactivité, plus de lisibilité, plus de communication à propos des Cocri<sup>7</sup>, sans que la moindre mise en cause de la centration automatique et immédiate sur cette approche et de la linéarité du système soit envisagée. Il ne semble pas non plus à l'ordre du jour d'interroger sans parti-pris les personnes qui ne trouvent pas leur compte dans le dit dispositif, ou du moins pensent qu'elles ne le trouveraient pas.



Une confusion révélatrice peut enfin être remarquée : on saute allégrement, dans les rapports d'évaluation, du terme Cocri au terme DIISP lui-même : à partir des 1192 signataires interrogés, on calcule le « taux de pénétration »...du DIISP, comme si celui-ci se résumait à celui-là.

« Les demandeurs d'emploi qui ont signé un COCRI possèdent des caractéristiques moins favorables, en termes d'insertion en emploi, que la moyenne des demandeurs d'emploi. Le DIISP atteint donc sa cible. Toutefois, au moment des enquêtes, le taux de pénétration du DIISP est faible : 0,45 % des demandeurs d'emploi seulement ont signé un COCRI. »

## 2. Le leurre de l'acteur

Le bénéficiaire des efforts de formation est bombardé au statut d'« acteur » du dispositif, censé se construire autour de lui, qui en serait le centre.

Il est pourtant patent que le DIISP a renforcé la bureaucratisation des actions, en accentuant le rôle des catégories dans la répartition des actions, au mépris de la situation des bénéficiaires (qui raisonnent plus en termes de proximité ou de confiance que de catégories éligibles)

Des contraintes supplémentaires ont par exemple été imposées aux EFT/OISP en matière de diplôme, même si elles sont parfaitement inadaptées à la situation réelle des demandeurs d'emploi (par exemple le fait que les OISP ne puissent plus accueillir des stagiaires disposant du CESS, même pour des métiers relevant de la société de l'information, et même s'ils le demandent ; les « exceptions » sont limitées (20%) et étudiées trois fois plutôt qu'une (trois instances

doivent donner leur accord), ce qui suffit à montrer que le « projet » du bénéficiaire n'est pris en compte que de manière périphérique).

Ainsi, l'objectif « opérationnel » *Améliorer l'adaptation des actions de formation et d'insertion aux besoins individuels* est-il curieusement traduit dans cette action : *mise en place de soutien individualisé : bilan personnel, plan d'action, suivi*. Bref, c'est **sur le bénéficiaire qu'on agit** pour améliorer la dite adaptation. Nul relevé des demandes des stagiaires qui n'ont pu être rencontrées n'est opéré ; nulle question n'est posée à des bénéficiaires sur les obstacles qu'ils auraient pu rencontrer dans l'accessibilité à la formation à cause de l'organisation bureaucratique de celle-ci<sup>8</sup> : nous entendons par « bureaucratique » une organisation qui donne à la catégorisation le rôle principal.

On ne risque évidemment pas ainsi de devoir mettre en cause un jour les postulats qui ont présidé à « l'intégration » des actions de formation.

## 3. Une fluidité toute théorique

Dans le même ordre d'idée, le dispositif intégré est supposé offrir les conditions de parcours de formation fluidifiés : des filières cohérentes devraient se constituer<sup>9</sup>, des passerelles, favoriser le passage d'une action à l'autre.

Si l'intention était réelle, on devrait trouver une structuration du dispositif qui tienne compte des sous-champs professionnels concernés (une « filière » dans l'informatique ou l'audiovisuel est-elle équivalente à une « filière » dans le bâtiment ?), ainsi que des réalités locales



(les niveaux de diplôme des demandeurs d'emploi sont-ils équivalents d'une région à l'autre ?).

Il faudrait alors pouvoir croiser les deux types de données : nature des filières/réalités locales ou sous-régionales pour pouvoir donner une réalité au voeu de fluidité. Celle-ci est au contraire pensée de manière uniforme et abstraite, ce qui vient renforcer le point précédent.

Une analyse de la réalité des filières et passerelles telles qu'elles sont vécues par les bénéficiaires ne semble pas non plus envisagée.

#### 4. Une confusion des rôles ?

Un des points essentiels de la réforme consiste dans le nouveau rôle qui est dévolu au Forem : c'est lui qui doit piloter tout le processus, par le haut (« l'intégration » du dispositif est de son ressort) et par le bas (chaque demandeur d'emploi est désormais suivi par un conseiller). Le Forem reste par ailleurs lui-même un opérateur de formation « parmi d'autres », même si les formations qualifiantes lui sont désormais réservées.

Une évaluation du Dispositif devrait à tout le moins interroger la viabilité de ce double rôle, en vérifiant par exemple qu'il n'y a pas recoupement indû du pilotage par le haut et du pilotage par le bas (en termes d'orientations préférentielles des stagiaires ou de limitation de prises d'initiatives par les opérateurs privés par exemple), en vérifiant aussi si ce double rôle est tenable dans le chef des agents des services publics (les tâches et les contraintes induites par ce double rôle paraissent de fait immenses).

Une fois encore remarquons que l'évaluation du DIISP tout entier par le biais

de l'examen des « Cocri » est révélatrice d'une confusion, d'autant que la mesure « Cocri » est supposée être **proposée** aux demandeurs d'emploi ; on ne comprend pas comment une mesure facultative mise en place par un opérateur est jugée pertinente pour examiner un dispositif global, où les risques de recouvrements sont par ailleurs légion. Les tâches d'orientation en matière de formation, par exemple, sont ainsi confiées au CAP (conseillers en accompagnement du Forem), aux conseillers du CEFO (structure d'information « multi-opérateurs »), à certaines OISP, sans compter les actions entreprises par les agents de l'ONEM dans le cadre du PAC (Plan d'accompagnement des chômeurs).

#### 5. Un rapport particulier entre pouvoirs publics et associations

Selon le rapport de l'IWEPS, la gouvernance est un objectif opérationnel :

« Considérant que la valeur ajoutée du DIISP réside non seulement dans la qualité des services offerts par chaque opérateur/instance aux bénéficiaires, mais aussi dans l'aptitude des acteurs à se coordonner pour assurer la complémentarité des actions et leur adaptation permanente aux besoins des bénéficiaires, nous considérons explicitement la gouvernance comme un objectif opérationnel. »

Nous souhaiterions que cette affirmation ne constitue pas une preuve par la thèse, s'appuyant précisément, dans la démonstration, sur ce qui est à établir.

La question n'est-elle pas : est-ce que l'intégration des opérateurs facilite ou non « l'adaptation permanente aux besoins des bénéficiaires » ? Ou à tout le moins :



est-ce qu'elle la rend possible ? Ou encore : est-ce que les normes de subventionnement et de contrôle facilitent une telle adaptation ?

La relation particulière entre pouvoirs publics et associations introduite par le DIISP permet-elle à chacun de mieux remplir son rôle ?

Ici aussi, un effort de comparaison s'avèrerait utile, par exemple avec d'autres choix faits par d'autres pays, ou avec d'autres secteurs, comme l'aide à la jeunesse, où il y a aussi une forte articulation entre pouvoirs publics et associations, mais avec des postulats tout différents.

Nous sommes pour ce qui nous concerne fermement partisans d'une articulation entre pouvoirs publics et associations ; encore faut-il que les modalités de celle-ci soient cohérentes et pertinentes, ce qui n'est pas facile. Raison supplémentaire pour l'étudier sans a priori, en se demandant par exemple comment l'articulation choisie peut favoriser ou non la conjonction de deux points forts (l'un, du service public ; l'autre, du secteur associatif) : l'égalité de traitement et l'innovation et l'exploration.

## **6. Un environnement chaotique pour les bénéficiaires ?**

Enfin, l'évaluation qui est transmise par l'IWEPS fait état de nombreuses ambiguïtés ou confusions de rôles dont l'origine ne se trouve pas dans un défaut de communication (comme il semble postulé), mais dans le dispositif lui-même (ce qui se constate facilement sur le terrain).

Le Cocri en tant que tel, revenons-y, est signé sur base volontaire, mais son abandon peut entraîner des sanctions pour le

demandeur d'emploi (ce qui est pudiquement transcrit comme suit : « Incertitude des CAP (les conseillers individuels du Forem) sur le statut réservé aux bénéficiaires en cas d'abandon du dispositif »). L'agent accompagnateur devient ainsi (contre son gré) un agent contrôleur, ce qui n'est pas de nature à clarifier les rôles du Forem et de l'Onem déjà souvent confondus dans le chef des demandeurs d'emploi. Il est vrai que les politiques publiques selon les niveaux de pouvoir, varient entre l'activation de moyens supplémentaires offerts aux personnes en difficulté et... « l'activation » de ces personnes elles-mêmes, au départ d'une panoplie de contrôles et de sanctions.

D'un usager « au centre » du dispositif, on passe ainsi à un usager objet de contrôle ou à tout le moins de cible (le rapport de l'IWEPS signale que des objectifs chiffrés semblent imposés à certains agents du Forem). Nous ne disons pas ici que le contrôle est « mauvais », mais que la confusion, au sein d'une relation professionnel/usager, de l'axe du contrôle et de l'axe de l'aide est préjudiciable.

Il conviendrait à tout le moins de se demander si une telle confusion, dans un air du temps de « chasse aux chômeurs » justifiée par le postulat de « l'envie de s'insérer »<sup>10</sup> présente ou non chez le demandeur (sic) n'équivaut pas à ce que Goffman dénonçait comme la soumission à un « environnement chaotique ».

On se souvient en effet que le sociologue voyait dans cette soumission une façon de faire pénétrer dans l'esprit de ses victimes un sentiment d'impuissance, capable de détruire leur autonomie, puis leur culture, jusqu'à leur faire adopter les



« valeurs » de l'institution qui les avait ainsi brisés...

Faire en sorte que les victimes, qui restent très nombreuses, de la dérégulation des marchés, notamment des marchés financiers et du « marché » de l'emploi (pour autant que celui-ci puisse être considéré comme tel), - faire en sorte donc que ces personnes acceptent qu'elles sont les seules responsables des inégalités qu'elles subissent, et que ceux qui ne sont pas concernés par le problème puissent se défausser sur elles des questions que cela pose, peut de fait paraître utile à toutes les forces que l'état du système favorise.

## 7. Notes

- 1 Nous ne postulons pas que les questions qui vont être exposées ci-dessous ne sont pas présentes à l'esprit de beaucoup d'opérateurs et de professionnels. Notre remarque porte sur le fait que ces questions ne sont pas avancées officiellement.
- 2 Nous ne reviendrons pas sur cette première évaluation, qui paraissait fort problématique, notamment parce qu'elle appliquait des « concepts » (voire même des schémas de pensée fort simplifiés) de la sociologie des organisations à ce qui n'en est pas une (le parcours d'insertion).
- 3 Nous nous basons ici sur des informations provisoires, publiées par l'IWEPS en avril 2008.
- 4 Même si nous nous basons sur le document publié par l'IWEPS, nous n'en ferons pas une analyse critique exhaustive, souhaitant mettre toute l'énergie sur les questions non traitées plutôt que sur la manière dont d'autres ont été traitées. Nous espérons prendre assez de distance pour poser les questions de manière accessible, sans trop de technicité ; nous sommes cependant conscient qu'une partie des enjeux passe par les choix techniques opérés ; lorsque ce sera incontournable, nous essaierons de le faire paraître.
- 5 RTA a été élu comme un des représentants de la plate-forme associative qui réunit ces opérateurs.
- 6 Le « dispositif intégré » a de fait renforcé le caractère linéaire du « parcours d'insertion » qui était si souvent critiqué – en vain : les EFT/OISP ont ainsi été cantonnées dans un rôle de « pré-qualification » et on se les représente désormais comme le poste avancé de « filières » abstraitement construites sur une répartition bureaucratique des rôles.
- 7 « L'information manque de clarté (...) On peut penser que ces failles dans le processus de communication sont liées, en partie, à une insuffisance de moyens (...) ».
- 8 C'est aussi bien le cas pour les « dispositifs d'écoute et de participation » qui sont supposés être organisés. Rappelons que cette organisation fait suite à l'éradication du dispositif très efficace d'écoute des stagiaires mis en place en 1996 à l'occasion du Forum d'Herbeumont, à l'initiative du Fonds Social Européen ; l'animation en avait été confiée à des personnes indépendantes. Les pouvoirs publics européens en tout cas s'étaient engagés à pérenniser ce dispositif, promesse non tenue. Après que ce dispositif ait été cassé, des dispositifs sous-régionaux ont été



institués, sans que les suggestions qui y auraient été émises, à notre connaissance, n'aient fait l'objet de croisements et de systématisation.

- 9 Thème fréquemment avancé après qu'on ait au préalable déstructuré les relations entre protagonistes par une « réforme ».
- 10 « percevoir le contrat crédit insertion comme un outil de soutien pour faire face aux difficultés professionnelles est associé à une plus grande envie de s'in-

sérer professionnellement » ; tout se passe comme si c'était le degré d'envie qui permettait de s'insérer à l'emploi, ce qui est une des constantes du point de vue dominant, permettant de faire l'impasse sur les causes structurelles (et à la domination que leur analyse révèle).