

*Centre d'Etudes de l'Emploi, Cnam, Profession Banlieue
Colloque Territoires, action sociale et emploi,
Jeudi 22 et vendredi 23 juin 2006, Paris*

Les coordinations des acteurs de l'insertion, entre action publique territorialisé et initiatives locales

par François Brun (Centre d'Etudes de l'Emploi)

C'est à l'occasion de deux études, effectuées notamment dans le Bas-Rhin, d'une part sur la prise en compte des questions de santé dans la définition des parcours d'insertion sociale et professionnelle ; d'autre part sur l'influence du passage par l'IAE (insertion par l'activité économique) sur les trajectoires de personnes en insertion, aussi bien en termes de rapport au travail et à l'emploi que d'accès à l'emploi durable, que nous avons été conduits à nous poser plus spécifiquement la question des coordinations des acteurs locaux.

Dans le cadre de la première étude, nous avons pu mesurer à quel point les acteurs locaux étaient en permanence confrontés à la difficulté de concilier plusieurs logiques d'intervention lorsqu'elles portaient du constat que l'action à mener en direction des personnes dites « éloignées de l'emploi » ne pouvait faire abstraction de leur état de santé. Dans la seconde étude, nous avons eu à nous intéresser au difficile ajustement des relations entre l'ANPE et les structures d'insertion dans le cadre de l'application de la loi de la lutte contre les exclusions de 1998 cela implique au moins de dépasser le simple contrôle des structures par le service public de l'emploi pour aboutir à une véritable coopération.

La difficile conciliation des logiques d'action

Pour saisir la complexité des questions de coordination qui se posent localement dans les deux cas, il faut avoir en tête que chaque acteur

- appartient à un type d'institution avec les missions, les principes et les modes de fonctionnement qui lui sont propres : État (direction départementale du travail et de l'emploi [DDTE], direction départementale de l'action sanitaire et sociale [DDASS], préfecture, etc), service public (ANPE, hôpital...), collectivité locale (région, département, commune, pays...), association (grosse ou petite, intervenant ou non comme prestataire du service public) ;
- exerce une profession impliquant le respect d'une déontologie : médecin, psychologue, conseiller professionnel, assistant social... ;

- est confronté à des tâches quotidiennes, de nature administrative ou liées à l'application de mesures ;
- entretient par ailleurs une relation spécifique avec chaque usager.

Ces différents registres se superposent nécessairement. C'est ainsi qu'un psychologue en Mission locale aura de la difficulté à échapper à la tension entre son appartenance professionnelle, qui l'incite naturellement à entamer le suivi thérapeutique des jeunes, et sa position institutionnelle qui devrait le cantonner dans un rôle d'orientation vers d'éventuels soins à l'extérieur. De même l'accompagnement social ou professionnel ne saurait intégrer exactement les mêmes données ni répondre aux mêmes préoccupations, au moins immédiates, selon qu'il est conduit dans une entreprise d'insertion ou à l'ANPE. Mais, par ailleurs, à l'intérieur de chaque structure, les points de vue des agents qui assurent la part sociale ou plus strictement professionnelle des usagers ne seront pas nécessairement convergents.

La mise en œuvre des politiques publiques est aussi en permanence soumise au conflit entre l'approche institutionnelle, qui implique cloisonnement et catégorisation, et l'approche individuelle qui ne peut faire autrement que de prendre en compte l'unicité et la complexité de la personne.

Les coordinations entre acteurs locaux répondent ainsi à un double objectif.

1) L'approche institutionnelle : s'entendre sur les orientations des actions

Il s'agit d'articuler les logiques d'action des différentes institutions. Cela suppose un réglage qui prend en général du temps et dont les modalités varient en fonction du contexte. C'est par exemple ce qui se produit quand la loi de lutte contre les exclusions dispose que les embauches dans le cadre de l'IAE seront désormais soumises à l'agrément de l'ANPE, du moins pour donner lieu au versement des aides et exonérations prévues par la loi. Il s'agit de corriger un certain nombre de dérives en s'assurant que ce seront bien les embauches aux personnes qui en ont le plus besoin, soit celles « *qui, en raison des difficultés de tous ordres qu'elles rencontrent, ne sont pas susceptibles d'être embauchées par les entreprises classiques* » et qui sont communément qualifiées de « *très éloignées de l'emploi* » ou même d'« *inemployables* », qui seront embauchées. Mais beaucoup de structures font valoir que, dans la mesure où elles sont positionnées sur le marché concurrentiel, cette contrainte qui limite leurs choix en matière de recrutement représente une entrave à leur bon fonctionnement, pèse sur leur productivité et peut même mettre leur survie en jeu. L'ANPE,

quant à elle, est directement intéressée, à ce que les structures d'insertion lui prennent effectivement les personnes qu'elle a le plus de mal à placer.

Toutefois, il a été assez rapidement spécifié que l'agrément serait accordé sur la base d'un diagnostic « *réalisé en partenariat avec les acteurs sociaux* ». En outre, le rôle de l'ANPE ne devait pas seulement être considéré sous l'angle du contrôle, puisque la procédure d'agrément visait aussi à permettre « *un suivi professionnel des salariés en insertion* ». Un décret précisait ainsi que « *l'Agence nationale pour l'emploi peut conclure des conventions de coopération avec les employeurs (...) destinées à définir leurs engagements respectifs en matière d'accueil, de suivi et d'accompagnement des personnes agréées et à favoriser leur accès ultérieur au marché du travail* ». Ces conventions devaient prévoir, entre autres, une information de l'ANPE sur « *l'évolution de la situation du salarié, en particulier en cas de rupture du contrat de travail* » et « *une coopération entre l'Agence nationale pour l'emploi et l'employeur en vue de favoriser l'accès des personnes suivies au marché du travail* ».

La notion d'« *engagements respectifs* » est ici centrale. C'est elle qui est en mesure d'établir une forme d'équilibre à partir de laquelle une véritable coopération, distincte d'un simple rapport de subordination, paraît concevable. En échange des informations que lui fournit la structure sur « *l'évolution de la situation du salarié* », l'ANPE s'engage non seulement à « *favoriser l'accès des personnes suivies au marché du travail* » mais aussi à réaliser des « *actions* » pour « *faciliter (leur) insertion* ».

On a pu constater, là où nous avons enquêté, une réelle évolution des rapports entre l'ANPE et les structures. Dans un premier temps, les relations ont été parfois tendues, les conflits portant sur les critères qui étaient mis en avant pour justifier l'agrément ou sur des demandes d'informations jugées confidentielles par ceux qui les détenaient. Il est à cet égard à relever qu'assez généralement, ces deux questions de l'appréciation des conditions d'accès à tel dispositif (les critères variant en fonction des appartenances aussi bien institutionnelles que professionnelles) et de la confidentialité (notion plus large que le secret professionnel, juridiquement parlant) sont au cœur des difficultés de coordination. En ce qui concerne les structures d'insertion, le fond du problème semble toutefois résider dans la crainte qu'elles ont pu éprouver de perdre la maîtrise de leur politique de recrutement au bénéfice du service public de l'emploi, par lequel passait leur financement. Les crispations qui en résultaient ne pouvaient bien entendu être surmontées que par la concertation.

C'est là où le contexte local entre en jeu en se révélant plus ou moins favorable à sa mise en œuvre. Nous avons eu par exemple le sentiment que des conditions particulièrement bonnes

étaient réunies dans une zone rurale où les individualités (notamment celles de porteurs de projets auxquels une action locale inscrite dans la durée conférait une certaine forme de notabilité) comme les caractéristiques des structures étaient plus d'emblée mieux repérées, où les réseaux paraissaient relativement stabilisés, où les interactions entre militants associatifs, « entrepreneurs » et secteur public apparaissaient porteuses d'une réelle synergie.

En Île-de-France, où le rôle attribué par la loi aux agences locales a été, au départ, davantage ressenti par les structures comme une ingérence dans leurs affaires, subie comme une contrainte, ce dont l'ANPE était très consciente, la concertation a pris une forme plus institutionnelle en passant par la mise en place de « comités techniques d'animation » biannuels, installés sous l'égide d'une « équipe insertion » rassemblant des conseillers de trois agences locales. L'ANPE y présentait des statistiques sur la situation de l'emploi et un bilan des agréments dans le département. Elle y donnait également des indications sur l'usage de fiches d'orientation vers les structures, à remplir par les prescripteurs. Si, au moment de l'enquête, ces comités techniques paritaires semblent bien favoriser l'amorce d'un dialogue, les agences ont dû faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre des principes dont elles faisaient état pour vaincre un certain nombre de résistances, notamment à l'égard de la précision des renseignements que l'ANPE souhaitait expressément voir figurer la fiche d'orientation.

Les relations entre l'ANPE et les structures d'insertion par l'activité économique n'offrent qu'une illustration des difficultés de coordination entre institutions impliquées à différents niveaux dans le champ de l'insertion. Le besoin de concertation est, dans de nombreuses configurations, posé par l'absence de convergence spontanée des logiques d'acteurs. En outre le principe de la concertation ne permet pas de faire l'économie de la question de son orchestration. Cette dernière ne se pose pas qu'en termes de pouvoir, quand bien même cette dimension est toujours présente. Il s'agit aussi de trouver des techniciens dotés à la fois d'une compétence assez large et d'une légitimité fondée sur un mandat clair de leur propre institution (qui implique que la disponibilité nécessaire leur soit accordée dans la durée). Or, souvent, ces techniciens n'assument les tâches liées à la coordination qu'en supplément d'une activité ou sont trop mobiles pour avoir le temps d'asseoir leur légitimité. Enfin, cette légitimité ne peut pas non plus procéder du seul mandat qui leur serait confié par un pouvoir central, ou même local. Qu'il relève de la Préfecture ou d'un service déconcentré de l'État, le coordinateur doit non seulement s'affirmer à travers son action, mais aussi être en prise sur les initiatives locales qui traduisent justement ces efforts de coordination. En somme, il ne peut

s'en tenir à une logique descendante qui ferait de la mise en œuvre des politiques publiques une simple affaire d'application au niveau territorial des politiques définies par l'État central ou même des politiques impulsées par pouvoir régional ou départemental. Il lui faut également se couler dans une logique ascendante disposée à prendre en compte les réponses concrètes données par les acteurs locaux aux problèmes qui se posent au quotidien sur le terrain.

2) *L'approche individuelle : s'accorder sur le parcours des usagers*

Parmi les problèmes auxquels les acteurs locaux se trouvent chaque jour confrontés, figurent ceux qui tiennent à l'élaboration progressive des parcours des individus. En dépit de la volonté de construire ces parcours à partir de projets personnalisés et raisonnés, il est clair qu'ils ne sauraient se dérouler sur un mode parfaitement linéaire et qu'ils sont généralement fragmentés et chaotiques, à proportion des difficultés, souvent cumulées, rencontrées par les personnes en insertion (de santé, de logement, d'emploi, de famille, etc.). Au-delà même de l'accord sur la succession des différentes étapes caractérisant un parcours et sur les critères permettant le franchissement de ces étapes, il est nécessaire d'être en mesure de répondre d'une manière qui ne soit pas trop désordonnée aux situations de crise qui sont susceptibles de se produire. Or les logiques institutionnelles et professionnelles trouvent là encore matière à se heurter.

D'autre part, les lignes de fractures habituelles entre ces logiques peuvent se déplacer lorsque se nouent les relations personnelles entre agents ou entre agents et usagers, surtout lorsque « l'accompagnement » ou le « suivi » « *personnalisé* » prolonge cette relation : d'abord parce que les rapports de sympathie, voire d'empathie, qui s'instaurent parfois ne peuvent pas être sans influence sur le déroulement des processus engagés ; mais aussi parce que l'utilisateur tend à assigner une place déterminée à chaque intervenant en fonction de la confiance qu'il lui porte ou de la perception qu'il en a : ce n'est pas forcément au psychologue que l'on aura envie de parler de ses problèmes personnels ou de son mal-être. Le rapport personnel finit par transcender la logique de guichet ; à charge pour le conseiller professionnel qui recueille une parole qui dépasse le cadre de sa mission de trouver le bon équilibre entre l'écoute qui lui est demandée et la nécessité de canaliser la relation, en veillant à ce qu'elle ne le conduise pas à déborder du champ de sa compétence.

Les personnes elles-mêmes se révèlent ambivalentes à cet égard dans la mesure où elles sont à la fois dans l'attente de réponses standard à des demandes précises, fournies par des intervenants aux compétences bien établies, et dans celle d'une compréhension de leur cas,

toujours particulier. Il convient à la fois d'être en mesure de rassurer et de se montrer capable de répondre concrètement à une demande précise (d'emploi, de soins, de logement, de subsides et de ne pas provoquer, lorsqu'on est interpellé sur une autre compétence que la sienne, un sentiment d'abandon auquel des personnes fragiles peuvent être sujettes : le passage de relais est un exercice délicat et le changement d'interlocuteur ou le déplacement de cadre institutionnel met dangereusement à l'épreuve un « *long travail d'approche et d'apprivoisement* », selon la formule d'un accompagnant.

Là encore, seule la coordination permanente entre les acteurs locaux leur permet de naviguer entre les écueils pour arriver à répondre aux injonctions plus ou moins contradictoires auxquels ils sont soumis. Et, à nouveau, cette coordination est facilitée dans les contextes où ces acteurs entretiennent de vraies relations de proximité, se connaissant bien et parfois depuis longtemps. Cette inscription dans la durée apparaît, une fois de plus, essentielle dans la mesure où des gens qui cumulent les problèmes ont d'abord besoin de temps : de temps pour se remettre à flot et construire un projet, de temps pour intégrer la passage presque inévitable par des difficultés pouvant être vécus comme de nouvelles situations d'échecs, de temps pour faire régulièrement le point, de temps pour tirer parti de chaque nouvelle avancée.

Cela implique en particulier qu'ils ne soient pas confrontés à des changements réguliers d'interlocuteurs qui non seulement font perdre le bénéfice de relations interpersonnelles qui ont pu commencer à se tisser, mais risquent aussi de compromettre l'action coordonnée de partenaires qui ont, tant bien que mal, appris à travailler ensemble, ce qui apparaît une condition minimum pour que les personnes aient une conscience à peu près claire du rôle de chacun et n'aient pas le sentiment d'être renvoyés d'un intervenant à l'autre, comme dans une partie de ping-pong, ou égarés dans le labyrinthe de l'insertion, sans points de repère. En ce sens, il est permis de s'interroger sur les effets perturbateurs (et en contradiction formelle avec la notion de « suivi personnalisé ») de la mobilité des agents, au-delà d'un certain seuil qui semble parfois dépassé. Pourtant, nul doute que la tendance actuelle est aujourd'hui à encourager cette mobilité en mettant en avant l'enrichissement des tâches qu'elle procure, mais en glissant sur la culture de la flexibilité qu'elle sous-tend et en faisant l'impasse sur la précarisation étendue jusqu'aux relations sociales qu'elle exprime et aggrave à la fois.

Il n'en reste pas moins que les dangers d'une trop forte emprise des relations personnelles (avec tout ce que cela peut véhiculer en termes d'affectif ou de jugements) ne sont pas non plus à négliger. Mais c'est précisément la coordination des acteurs de l'insertion qui est le mieux à même d'en limiter les effets. En réalité, le professionnalisme suppose d'inscrire son

travail dans une dimension collective : de même que le travail en réseau favorise le développement de projets, le travail en équipe permet de mutualiser les expériences et tend à répartir le poids de problématiques personnelles, difficiles à porter seul. Il s'agit en somme d'adosser le savoir-faire qu'on tient de sa formation et de son expérience à l'utilisation des ressources complémentaires que l'on doit pouvoir trouver dans sa propre institution, mais aussi au recours, en tant que de besoin, aux ressources extérieures mobilisables dans les réseaux que l'on s'est construits.

Dans ces conditions, le partenariat peut même produire, au-delà du partage des rôles et de l'addition des compétences et à travers la confrontation et les échanges, une valeur ajoutée en termes d'innovation en agissant sur les représentations et en invitant chacun à évoluer dans ses conceptions et dans ses pratiques.

L'impact de la décentralisation

La décentralisation pourrait bien cependant compliquer encore un peu plus les choses en introduisant un niveau supplémentaire de décision, qui a désormais d'autant plus de poids qu'il représente une source capitale de financement. Les coordinations devront donc inclure aussi bien les administrations territoriales que les élus locaux. Des conseils généraux s'invitent ainsi dans le débat entre l'ANPE et l'IAE quand, en bonne logique, ils décident de sur-financer les postes d'insertion occupés par des Rmistes, ce qui diminue par ailleurs leur charge en tant que financeurs du RMI.

En règle générale, il faut être conscient que ces partenaires désormais essentiels ont nécessairement leurs propres critères d'évaluation des initiatives locales. En contrepartie de leur apport financier, ils risquent ainsi d'attendre, peut-être davantage que l'administration centrale, des résultats traduisibles en chiffres, qui feraient bonne figure dans la presse régionale. L'appréciation d'un travail approfondi centré sur les personnes les plus en difficulté est plus délicate et, indépendamment de l'aspect moral de la question, il y aurait tout un travail à faire pour montrer par exemple que, même en termes comptables, le coût social global évité lorsqu'un toxicomane est tiré d'affaire est d'une nature différente mais mérite sans doute d'être autant pris en considération que celui du retour à l'emploi (pas toujours durable) de quelques demandeurs lambda. En attendant, les acteurs de l'insertion qui auraient du mal à faire cette démonstration ont quelque raison de craindre de se retrouver pris en tenaille entre les réductions drastiques des crédits d'État et la vigilance des conseils généraux et doivent souquer ferme pour survivre.

Néanmoins, les élus locaux peuvent aussi se révéler de bons connaisseurs du terrain (c'est à dire des données économiques et sociales de « leur » territoire, des besoins à satisfaire prioritairement, des personnes elles-mêmes et de ce qu'ils peuvent en attendre) et sont bien placés pour soutenir les actions qui auront réussi à se faire valoir. De la communauté de communes aux « pays », les cadres dans lequel leur appui peut s'exprimer concrètement sont d'ailleurs plus divers que les échelons territoriaux classiques et semblent parfois offrir, à partir d'une plus grande proximité, des perspectives de dépassement de problèmes qui paraissaient insurmontables au niveau du Département ou de la Région. Pour peu qu'une volonté politique y préside, ces niveaux territoriaux semblent en effet avoir vocation à favoriser une déclinaison des politiques publiques qui intègre au mieux le développement des initiatives locales.

Car l'une des principales difficultés de l'action locale est bien celle qui consiste à se saisir des opportunités offertes par les politiques publiques telles qu'elles sont définies par l'État central et déployées au niveau territorial, ou désormais également conçues à l'échelon de la région ou du département, en échappant autant que possible à l'encadrement bureaucratique ou technocratique de ces politiques, et en tirant le meilleur parti des coordinations qui ont conduit à innover pour répondre au mieux aux situations concrètes rencontrées sur le terrain.

Des politiques publiques aux initiatives locales

Il convient, à cet effet, de bien prendre en compte le fait que les coordinations qui fonctionnent et qui ont produit des avancées dans les pratiques de l'insertion sociale et professionnelle tiennent beaucoup d'une forme de « bricolage » avec une grosse part de risque, ou tout au moins d'incertitude (ce que n'aiment guère en général les financeurs).

Des dispositifs peuvent les appuyer et les « couvrir » mais ne produisent pas l'inventivité qui permet de surmonter les obstacles. Certaines de ces initiatives donnent, de ce fait, lieu à controverse, ne serait-ce que parce que les dispositifs institutionnels ne les ont pas prévues et qu'elles ne rentrent donc pas nécessairement dans une case préconstruite, ce qui complique leur évaluation (tout au moins en termes de résultats aisément quantifiables) et donc leur financement. À terme, leur pérennité peut s'en trouver compromise. De ce point de vue, le meilleur encouragement aux efforts des acteurs résiderait sans doute dans l'élaboration de protocoles et la validation d'expériences dont l'utilité serait localement reconnue. Du même coup, il ne s'agirait de ne plus définir des « bonnes pratiques » à partir de leurs capacités de reproduction à l'identique, mais des résultats obtenus « *in situ* » par un ensemble de

partenaires ayant réussi ce tour de force de la coordination et en prenant en compte l'impulsion généralement donnée par leur « inventeur ». La question de la dissémination de ces bonnes pratiques, comprises dans toute leur dimension contextualisée, se poserait aussi autrement.

L'un des enjeux est peut-être finalement le passage d'un raisonnement en termes de « *territoires* » à un raisonnement en termes de « *publics* », qui nous semble avoir encore toute sa pertinence dans la mesure où, comme l'observation en était faite dans une DRASS, le « *territoire des gens* » ne correspond pas forcément au « *territoire des institutions* ».

L'expérimentation locale pourrait ainsi représenter l'espace de rencontre entre la personne et l'institution, le but étant toujours de remettre la personne au cœur du dispositif.