15 16 17 JUIN

RIUESS

- XIe RENCONTRES du RIUESS -
Réseau inter-universitaire de l'économie sociale et solidaire

POITIERS
Faculté de Droit et des Sciences sociales
Faculté de Sciences économiques

L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET LE TRAVAIL

Gouvernance territorialisée et transformations managériales dans l'insertion par l'activité économique

Patrick Gianfaldoni

patrick.gianfaldoni@univ-avignon.fr
Laboratoire Biens Normes et Contrats (LBNC)
UFR Droit Économie Gestion - Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV)
74 rue Louis Pasteur, 84029 Avignon Cedex 1, France.

http://www.riuess.org/

Gouvernance territorialisée et transformations managériales dans l'insertion par l'activité économique

Patrick Gianfaldoni
patrick.gianfaldoni@univ-avignon.fr
Laboratoire Biens Normes et Contrats (LBNC)
UFR Droit Économie Gestion – Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV)
74 rue Louis Pasteur, 84029, Avignon Cedex 1, France.

Introduction

L'insertion par l'activité économique (IAE) est un secteur professionnel composé d'une diversité d'acteurs, publics et privés, qui confrontent deux conceptions différenciées de l'insertion : d'un côté, une mission de service public déléguée à des opérateurs privées, principalement associatifs, mais définie et contrôlée par des financeurs et des prescripteurs publics ; de l'autre, un ensemble d'activités professionnelles codifiées par voie réglementaire (voir encadrées législativement) et développées par une hétérogénéité d'entreprises sociales d'insertion par le travail (ESI).

L'IAE connait depuis quelques années des glissements sensibles de pratiques historiquement ancrées dans le travail social vers l'adoption pragmatique de procédures managériales. Tel qu'il a été pensé originellement, l'accompagnement par le travail tend à mettre en valeur la civilité, la citoyenneté, l'acquisition d'un capital social et de *capabilities*. Autant de propriétés qui semblent aujourd'hui dépassées par l'importation de standards managériaux, passage obligé de la politique active de retour à l'emploi. Dans ce contexte, nous voulons éclairer les implications de la substitution progressive des logiques d'*empowerment* par des logiques d'*employment* sur les dispositifs d'accompagnement, mettre en évidence les incidences de l'adoption d'une « culture du résultat », analyser l'impact de nouveaux outils technologiques et de nouvelles règles de gestion sur les services d'accompagnement. Si le mouvement actuel trouve sa légitimation dans un double processus de rationalisation-standardisation paré de toutes les vertus de l'efficience des activités productives et de l'efficacité dans l'employabilité, l'organisation effective de l'insertion par l'activité économique laisse toutefois percevoir dans sa complexité les limites associées aux objectifs de performance sociale.

Dans un premier temps, le régime de gouvernance hybride de l'IAE est appréhendé par l'ensemble des normes institutionnelles de type corporatif, concurrentiel et partenarial, permettant la coordination fonctionnelle et la coopération organisationnelle entre les différents acteurs de l'insertion. Dans un second temps, la rationalisation managériale des dispositifs d'accompagnement nous conduit à décrypter la signification que revêt la performance sociale avant de souligner l'importance des espaces organisés d'intermédiation.

Sur le plan méthodologique, notre analyse socio-économique s'alimente d'investigations empiriques menées auprès d'acteurs publics et d'opérateurs privés depuis deux ans. Les entretiens qualitatifs et les observations effectuées ces derniers mois portent sur quatre types d'acteurs publics (Conseil Général, Pôle Emploi, DIRECCTE, PLIE) et sur deux catégories d'opérateurs privés (chantiers d'insertion, régies de quartier). Les traits significatifs ont été systématiquement mis en perspective aux regards de rapports d'étude et grâce à l'exploitation de données régionales ou nationales (quantitatives ou qualitatives) disponibles (C.N.A.S.E.A., DARES, DIRECCTE, CNIAE, réseau *France Active*, réseau *Coorace*, …).

I. Un régime de gouvernance hybride

En nous appuyant sur la grille d'analyse proposée par ENJOLRAS (2008), nous allons présenter le régime de gouvernance hybride caractérisant l'IAE. Ce régime a la particularité de reposer sur un mode de régulation et des arrangements institutionnels territorialisés, mixant des formes institutionnelles d'interdépendance et d'interaction, qui renvoient à trois idéaux-types de gouvernance, corporative, concurrentielle et partenariale.

1. Les acteurs et les fonctions des réseaux d'insertion

Dans un premier temps, catégorisons les acteurs en présence sur la base de leur mode d'implication institutionnel dans les réseaux d'insertion par l'activité économique et des trois fonctions qui leur sont attribuées (*Cf. figure 1 en annexe*) : la fonction opérationnelle, la fonction de financement, la fonction de prescription.

La fonction opérationnelle est assurée par des structures de l'IAE (SIAE), qui s'engagent à fournir un travail et un suivi sociotechnique à des salariés liés par des contrats de travail de droit commun de type particulier. Les associations intermédiaires (AI) ou les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ont le statut d'association, les premières s'appuyant sur un régime dérogatoire aux dispositions du droit du travail (principe de double contractualisation)[1] et les seconds utilisant avant tout le contrat unique d'insertion (CUI) couplé au contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ont adopté en égale proportion un statut d'association ou un statut commercial (SA, SARL, EURL, Scop ou Scic), les premières utilisant essentiellement des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) et les secondes établissant un contrat de mission avec la personne en insertion et un contrat de mise à disposition avec une entreprise accueillante (là encore principe de double contractualisation). Constitués sous forme d'associations, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) sont pilotés et gérés par des petites et moyennes entreprises adhérentes, utilisant majoritairement le contrat de professionnalisation mais aussi le contrat d'apprentissage et le CUI-CIE. A statut associatif et produisant des services de proximité, les Régies de quartier (RQ) peuvent choisir de n'avoir recours à aucun dispositif public d'insertion (15%) ou au contraire se faire agréer par l'État en tant qu'EI (plus de 50% d'entre elles) ou ACI (30%), voire les deux (25%), ce qui les conduisent à opter en priorité pour l'usage du CDDI par rapport aux CUI, aux contrats de formation en alternance, de professionnalisation et d'apprentissage.

La seconde fonction concerne les apports en ressources monétaires non marchandes et marchandes dont bénéficient les SIAE. Elle se traduit non seulement par des financements publics d'investissement et de fonctionnement des structures, de soutien à l'emploi des personnes en contrat aidé, mais aussi par l'abondement d'organismes privés et sur des revenus d'exploitation tirés d'une production marchande.

Les financements publics des SIAE font intervenir en premier lieu l'État, par l'intermédiaire des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)[2], des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), de la politique

[1] Un contrat à durée déterminée signé avec un salarié et un contrat de mise à disposition avec des utilisateurs pouvant être des particuliers (80% des cas), des d'associations, des collectivités locales et des entreprises.

[2] Les DIRECCTE mobilisent les fonds départementaux d'insertion en direction des SIAE pour l'aide au conseil et au démarrage, au développement, à la consolidation et professionnalisation, après étude de la nature, la durée et l'objet de l'action financée.

de la ville, les Départements allouant selon les cas des subventions d'équipement. Sur un autre plan, les postes d'accompagnement sont subventionnés à la fois par les DIRECCTE suivant des modalités variables selon le type de SIAE, les Départements pour les allocataires du RSA socle, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans le cadre du Fonds Social Européen (FSE) et certaines Régions pour des contrats aidés non RSA. Quant aux emplois en insertion, ils sont pris en charge en grande partie par l'État à un taux fixé par le préfet de région jusqu'à 95% du Smic pour les CUI-CAE et 47% pour les CUI-CIE et un taux de prise en charge dérogatoire à 105% pour les CUI-CAE conclus par les ACI. Pour compléter, notons d'une part que le taux de prise en charge (et donc le salaire) peut être majoré pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) en CAE et CIE en fonction de la politique en la matière des Départements et, d'autre part, que des exonérations totales (AI et ACI) ou ciblées (GEIQ) de cotisations sociales ainsi que des allègements (EI et ETTI) sur les salaires des personnes en contrats d'insertion participent au système de financement. En supplément de ces transferts, au titre de leur compétence politique Emploi-Formation, les Régions peuvent octroyer aux SIAE des aides à la formation professionnelle pour améliorer en substance la qualification des salariés.

Les SIAE sont amenées à rechercher des sources de financements privés suivant deux axes principaux. Dans une optique stratégique de mécénat, les fondations d'entreprise tendent à subventionner la professionnalisation des structures (Fondation Agir pour l'emploi), des actions éducatives ou de formation, des projets sectoriels ou environnementaux innovants (Fondations Kronenbourg, Carrefour, Veolia, Vinci, Macif, …) ou ciblés sur l'accès à la citoyenneté, à la culture et à l'emploi pour certains types de « publics » exclus (Fondations Groupe Chèque déjeuner, La Mondiale, Crédit Coopératif et Société Générale, …). Une part variable des recettes des SIAE provient de la commercialisation de leur production (ressources marchandes) par l'accès privilégié à des marchés publics locaux accompagnés de clauses d'insertion, ou à travers de prestations de biens et services aux particuliers ou aux entreprises. Les données fournies par le CNIAE et le COORACE[3] montrent les écarts significatifs dans l'apport de ressources marchandes – non marchandes (publiques et privées) entre SIAE et la faible part prise par les subventions de mécénat en comparaison avec celle des financements publics.

Une estimation du financement des SIAE

	AI	ACI	EI	ETTI
Ressources marchandes / Ressources non marchandes	90%	40%	75%	90%
Subventions de mécénat / financements publics	10%	4%	7%	1%

Source : élaboration à partir de CNIAE (2009) et COORACE (2009)

La fonction de prescription de parcours individualisés d'insertion par l'activité économique est assumée par trois acteurs majeurs (*Cf. figure 1 et 2 en annexe*).

Le Département détient la compétence des politiques territoriales d'insertion et doit adopter à ce titre un programme départemental d'insertion (PDI) annuel, dont la mise en œuvre implique un pacte territorial d'insertion (PTI) conclu avec d'autres parties prenantes[4] dans le but de définir les modalités de coordination des actions à mener en faveur de l'insertion sociale et

[3] Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), 2009, Synthèse des études territoriales. Résultats et perspectives, mars. Coordination des associations d'aides aux chômeurs pour l'emploi (COORACE), 2009, Observatoire de l'IAE.

[4] Les DIRECCTE, les organismes du service public de l'emploi (Pôle emploi, PLIE, Maison de l'emploi, missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation – PAIO, …), les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les autres collectivités territoriales, les chambres consulaires, les organismes compétents en matière d'insertion sociale, les associations de lutte contre l'exclusion.

professionnelle des allocataires du RSA socle. Dans le prolongement d'un contrat d'orientation qui précise l'engagement d'un « bénéficiaire » de droits sociaux à suivre l'orientation prescrite par un travailleur social d'une Caisse d'allocation Familiale (CAF) ou d'un Centre communal d'action sociale (CCAS)[5], le droit au RSA s'accompagne d'un contrat d'insertion ou contrat d'engagement réciproque (CER). Établi entre le « bénéficiaire » et un agent de développement local d'insertion du Département (ADLI), le CER peut viser le retour direct à l'emploi par l'intermédiaire de prestataires de formation courte, nécessiter un passage transitoire dans une SIAE (ACI ou EI en priorité) ou une prise en charge par des assistantes sociales ou des centres médicosociaux en raison de problématiques sociales ou sanitaires trop prégnantes.

Pôle emploi possède un pouvoir d'orientation des demandeurs d'emploi vers des SIAE conventionnées : des conseillers à l'emploi réalisent un diagnostic de la situation sociale et professionnelle des demandeurs d'emploi, donnent l'agrément préalable à l'embauche dans une structure de l'IAE, traitent les offres d'emploi d'insertion. Notons toutefois que les missions locales et les PAIO peuvent être habilitées par Pôle emploi à traiter, par délégation de service pour le « public » spécifique des jeunes de 16 à 25 ans, des offres d'emploi en direction de l'IAE et réaliser des diagnostics avant l'agrément.

Les PLIE, constitués à l'échelle intercommunale, mobilisent pour l'essentiel des ressources monétaires de partenaires publics signataires d'un protocole d'une durée de trois à cinq ans (Préfecture, Département(s), Région, Communauté(s) d'agglomération) et de l'Europe (FSE). Les PLIE relaient les politiques d'emploi et d'insertion de l'État (Préfecture, DIRECCTE, Pôle emploi) et des Collectivités territoriales, représentés dans un comité de pilotage (instance politique), et coordonnent les actions déclinées des orientations politiques dans le cadre d'un comité opérationnel animé par des techniciens du PLIE et réunissant des techniciens délégués par les pouvoirs publics et d'autres organismes désignés par le comité de pilotage (Chambre consulaire, AFPA, mission locale, CCAS, CUCS, …). Ces objectifs conduisent les PLIE à financer les actions portées par les SIAE (aides au montage de projets, aux postes d'accompagnateurs socioprofessionnel – ASP, à la mobilité et la formation des salariés en contrat aidé), considérées comme un type d'opérateurs (à côté des organismes de formation, des associations d'accompagnement social, des entreprises…) vers lesquels ils peuvent orienter pour une période définie légalement[6] une partie des personnes inscrite par adhésion dans un parcours d'accompagnement à l'emploi de 18 mois[7]. Aussi, leur engagement est-il indissociable d'un suivi régulier de leurs adhérents placés dans les SIAE, la supervision de cette étape de parcours étant assurée par des accompagnateurs à l'emploi (AE) en lien avec les ASP, les travailleurs sociaux, les ADLI et les conseillers à l'emploi.

2. Le mode de régulation et les arrangements institutionnels

Les interdépendances fonctionnelles établies entre financeurs/prescripteurs et opérateurs sont largement influencées par un mode de régulation tutélaire et marchande, résultant en quelque sorte d'une sédimentation historique des politiques d'action sociale et de l'emploi et par voie de conséquence d'un panachage des instruments d'intervention des acteurs publics en direction de l'IAE (GIANFALDONI, ROSTAING, 2010).

[5] Beaucoup plus rarement par la Mutuelle Sociale Agricole (MSA).

[6] La durée d'un contrat unique d'insertion (CUI) est de six mois renouvelable dans la limite de douze mois. La durée d'un contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) ne peut être inférieure à quatre mois, renouvelable dans la limite de vingt quatre mois.

[7] Les adhérents d'un PLIE se composent d'allocataires du RSA, de demandeurs d'emploi de plus d'un an, de demandeurs d'emploi de longue durée et de jeunes de 16-25 ans sans qualification, d'habitants des quartiers prioritaires du CUCS et de travailleurs handicapés, les personnes pouvant cumuler plusieurs statuts.

Les normes institutionnelles héritées d'une gouvernance corporatiste se réfèrent à un modèle de délégation administrée de service sollicitant des logiques tutélaires. La production de service d'insertion par des opérateurs appartenant à l'économie sociale et solidaire (ESS) est ainsi encadrée par des mécanismes coercitifs d'intervention publique. Les organismes, services et organisations dépendant de ou mandatées par l'État et les Collectivités territoriales exercent un pouvoir contraignant et relativement discrétionnaire par le biais des financements publics (critères d'attribution des subventions sur constitution de dossier sans véritable concertation des structures), des conventionnements administratifs (des structures et postes d'accompagnement), de la contractualisation et des choix de prescription des parcours d'insertion (volume et durée des contrats aidés mis à disposition, agrément orientation des salariés en insertion). Dans ce cadre, les SIAE sont dans l'obligation de respecter un ensemble de tâches administratives, qui traduit de la part des acteurs publics une volonté de s'assurer initialement des capacités et des qualifications des structures puis de contrôler régulièrement, voire en permanence, leur activité d'accompagnement. Ces tâches se matérialisent par l'instruction de dossiers de conventionnement et de financement, des fiches de liaison (candidature et recrutement) et de suivi individuel à remplir, des comptes-rendus de comités techniques auxquels participent les prescripteurs, des rapports et bilans d'activité distincts pour chacun des financeurs publics.

Les normes institutionnelles découlant d'une gouvernance concurrentielle se réfèrent à un modèle de prestation de service accolé à des logiques marchandes. La production de service d'insertion est ainsi de plus en plus conditionnée par des mécanismes incitatifs privilégiant la valeur économique et l'efficience technique. Le « produit » réalisé est présumé doublement quantifiable, par les résultats immédiats obtenus en « sorties emplois » et en biens et services produits et valorisés au travers de transactions marchandes. Dans cette perspective, les financements publics évoluent vers des formes contractuelles incitatives (subventions ciblées, contrats d'objectifs, appels d'offre) et l'instrumentation publique des opérateurs de l'ESS tend à soumettre le service, sous ses deux aspects d'activité d'insertion et de production, à l'évaluation en introduisant des paramètres de prix et des standards de qualité de la prestation. La commercialisation de la production peut relever d'une régulation marchande stricto sensu (vente directe de biens et services en concurrence directe avec des entreprises à but lucratif) ou d'une régulation quasi-marchande (marchés publics administrés). Les clauses d'insertion promues récemment par l'action publique ont pour essence d'encourager les SIAE à avoir recours aux marchés publics, dans le but d'organiser un quasi-marché, alors que les incitations fiscales (imposition faible ou nulle des associations) ou sociales (allègement de cotisations sociales) participent d'une politique de soutien à l'offre d'insertion.

En reprenant en substance l'analyse de LAVILLE (2010, p. 154), le mode de régulation tutélaire-marchande possède la faculté de diluer l'identité des entreprises sociales d'insertion par le travail. Les SIAE sont assujetties aux cadres réglementaires et aux objectifs de performance imposés par les pouvoirs publics, ne maîtrisant pas pleinement leur essor économique, adoptant des normes de gestion importées des mondes marchands et industriels, pouvant devenir des auxiliaires d'entreprises marchandes et/ou capitalistes en quête de relégitimation (sous-traitance de l'insertion ou subventions de Fondation d'entreprises). Toutefois, l'autonomie stratégique des SIAE et leur participation dans des réseaux territoriaux ont une incidence sur les modalités d'application des normes corporatistes et concurrentielle. En ce sens, des normes partenariales sont issues d'arrangements institutionnels (NORTH, 1990) entre acteurs publics et privés locaux, qui se confrontent sur l'interprétation et la faisabilité des objectifs économiques et politiques leur étant assignés (*Cf. figure 1 en annexe*).

Les normes institutionnelles attachées à une gouvernance partenariale se réfèrent à un modèle de coproduction de service impliquant des logiques coopératives. Il s'agit ici de distinguer ce qui relève de la co-construction des politiques d'insertion – conception et adoption en amont – par les acteurs publics de ce qui est du ressort de la participation des SIAE dans la mise en œuvre de ces politiques (VAILLANCOURT, 2009). Aussi, dans la coproduction de service d'insertion entre financeurs, prescripteurs et opérateurs, les buts et les valeurs des SIAE ainsi que leurs conditions d'activité sont-ils pris en compte suivant des mécanismes réciprocitaires. Les critères d'attribution des financements publics et d'évaluation des résultats de l'accompagnement peuvent être discutés et les objectifs négociés au sein d'espaces locaux d'intermédiations entre acteurs publics et privés, les échanges argumentés et l'esprit de concertation donnant lieu à des compromis acceptables par les différentes parties prenantes. La création et la stabilisation d'interfaces de proximité favorisent donc les médiations sociotechniques entre acteurs et permettent ainsi une plus grande efficacité de l'action publique. Nous pouvons alors affirmer qu'un contexte coopératif tend à faciliter l'émergence d'arrangements institutionnels :

- Si les acteurs publics et les SIAE ont établi des relations de confiance sur la base d'expérimentations et de réalisations passées réussies, le « terrain » est propice à ce qu'ils s'inscrivent dans des répertoires d'action similaires (RICHEZ-BATTESTI, 2008, p. 147), des communautés de pratiques (WENGER, SNYDER, 2000) ou encore une « connaissance organisationnelle » (« theory-in-use ») sous-tendant l'action collective (ARGYRIS, SCHÖN, 1996, pp. 12-13).
- Si les acteurs publics s'obligent à justifier les fonds dévolus aux opérations poursuivies afin de légitimer leur fonction et leur rôle, ils s'appuieront sur des liens forts (intenses, symétriques voir interpersonnels ; GRANOVETTER, 1973, p. 1361) tissés avec les opérateurs délégués afin de limiter les coûts en ressources productives et résiliaires (informations et transactions).

Les arrangements institutionnels possèdent trois propriétés. Ils ont un caractère pluraliste et résiliaire, agençant une pluralité d'acteurs partie prenante dans l'élaboration des politiques d'insertion (réseaux formels et hétéro-régulés d'acteurs publics) ou leur mise en œuvre (réseaux informels et autorégulés d'acteurs publics et privés) (ENJOLRAS, 2008, p. 32). Ils prennent des formes territoriales à géométrie variable permettant de créer des liens de proximité, géographique, institutionnelle, sociale, organisationnelle et cognitive. En complément de dynamiques proprement institutionnelles mobilisant un ensemble préexistant et objectivable de ressources à des fins de contrôle et de coordination, ils génèrent des ressources pouvant s'agréger dans des référentiels de pratiques et d'activités relevant de dynamiques conventionnelles (BESSY, FAVEREAU, 2003).

Le régime de gouvernance hybride que nous venons d'analyser accepte deux voies complémentaires de managérialisation des dispositifs d'accompagnement : la première se fonde sur une rationalité descendante, se traduisant par de la coordination de contrôle ; la seconde suppose une rationalité située induisant le développement de rapports de coordination autonome.

II. Les rationalités managériales des dispositifs d'accompagnement

La rationalisation des financements publics et des prescriptions de parcours contraint les SIAE à évoluer vers des prestations de service d'insertion quantifiables. Les modalités par lesquelles les opérateurs rendent des comptes à leurs financeurs et prescripteurs relèvent de règles d'imputabilité d'ordre technico-économique obéissant à des logiques tutélaires –

marchandes focalisées sur l'employabilité. La managérialisation des dispositifs d'accompagnement qui s'en suit tend à modifier l'organisation de l'accompagnement sans pour autant éliminer les logiques coopératives entre acteurs.

1. Les attributs de la performance sociale

La projection européenne contenue dans la stratégie de Lisbonne (mars 2000) promeut des politiques nationales d'emploi de type *workfare*. Les deux instruments de la politique sociale de l'Union Européenne (UE) – la MOC (Méthode Ouverte de Coordination) et le FSE (Fonds Social Européen) – ont pour finalité « l'insertion dans l'emploi sur le marché du travail ». Ils collent aux préconisations de l'OCDE (1999) et s'accordent parfaitement en France aux objectifs d'évaluation des politiques publiques (définis par la loi organique relative aux lois de finances ; LOLF – 2001) et aux règles fixées par la loi de cohésion sociale de 2005. Les recommandations associées au levier de financement que constitue le FSE reposent sur le postulat d'une corrélation entre diminution du chômage et accroissement de l'offre de travail[8]. La politique d'activation de l'emploi considère l'individuation des prédispositions et des aptitudes révélées des personnes (en dehors de tout contexte social) et l'augmentation des taux d'activité (par l'activation des revenus d'assistance et la non prise en compte de critères de vulnérabilité au chômage) comme des vecteurs privilégiés de l'« inclusion sociale » et de l'« accès à l'emploi ».

Dans ce cadre institutionnel, la performance sociale de l'IAE se prête à une évaluation chiffrée et comparative à travers l'application de méthodes de *benchmarking*. Plus précisément, ayant pour raison d'être l'amélioration de la qualité de la prestation de service et l'introduction de mécanismes concurrentiels dans le secteur, le « *Benchmarking* social » (BRUNO, 2010) implique, par le recours systématique à des règles d'« étalonnage », la fixation d'objectifs chiffrés de débouchés en emplois « durables » (*Cf. figure 3 en annexe*). Cet « outil de preuve et de coordination par les nombres » (DESROSIÈRES, 2008), s'intègre à un nouveau modèle de la décision publique, inspiré du *New Public Management* (NPM), qui semble prévaloir en matière d'insertion par l'activité économique : un pilotage par indicateurs visant l'optimisation de la performance sociale suivant une approche « conséquentialiste » et dans une visée instrumentale (SALAIS, 2010). Ce modèle consiste à déterminer des cibles centrées sur l'emploi, qui ont pour vocation à conditionner les processus de décision des DIRECCTE (conventionnement et financement des SIAE)[9] et des PLIE (financement des SIAE et orientation de leurs adhérents). Par voie de conséquence, les SIAE se voient imposer des grilles paramétrées de *scoring*, qui les conduisent à réduire les effets de leur activité d'accompagnement à des statistiques de « sorties emploi » (*Cf. figure 3 en annexe*). La recherche de résultats tangibles et chiffrés influence aujourd'hui les choix de financement public des opérateurs sur un mode coercitif.

---

[8] L'opérationnalisation du « programme national FSE au titre de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* pour 2007-2013 » flèche sans ambiguïté les crédits en faveur des compétences des offreurs de travail (accès à la formation, validation des acquis de l'expérience, maintien de l'activité des seniors, création d'entreprises, …) et de leur « capital humain », des infrastructures supportant l'offre de travail (« renforcement et modernisation des services de l'emploi », « soutien aux démarches de mise en réseau pour l'emploi telles que les plans locaux d'insertion vers l'emploi et les plans départementaux d'insertion »). (*Pour une croissance sociale*, Programme National de réforme français (PNR), octobre 2005 ; *Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi - Programme national français de réforme 2008-2010*, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, La Documentation Française, octobre 2008)

[9] L'État français, par l'intermédiaire des DIRECCTE, s'est mis au diapason des lignes directrices fixées par le FSE sur l'un de ses quatre axes prioritaires, l'insertion professionnelle, et cela d'autant plus que le financement communautaire pour l'amélioration de l'accès à l'emploi requiert le versement d'une contrepartie nationale.

Ainsi, au niveau départemental, le dossier d'instruction d'une demande de conventionnement-financement auprès d'une DIRECCTE de la part d'une SIAE fait apparaître comme partenaire associé le Département (au titre des allocataires du RSA) et le FSE. Dans le dossier, la présentation du projet d'insertion comporte trois volets : un descriptif de l'opération, une formalisation du projet d'insertion et les résultats à atteindre et de l'année écoulée (en cas de renouvellement). Le troisième volet doit être renseigné sur le nombre de salariés en insertion (ACI, EI) ou mis à disposition (AI, ETTI), sur le pourcentage des « sorties emploi » au cours de l'année précédente et des « sorties dynamiques » réalisées en trois ans, et sur des propositions d'action pour lever des freins à l'employabilité. L'indicateur de « sorties dynamiques » fixe le cap à atteindre aux SIAE : 60% des salariés en insertion doivent avoir retrouvé un « emploi durable » (taux de 25% minimum), un « emploi de transition » ou une « sortie positive »[10]. L'indicateur annuel de « sorties emploi »[11] les maintient dans un rapport de subordination et de contrôle à court terme vis-à-vis des DIRRECTE. L'indicateur qualitatif de propositions offre aux SIAE une fenêtre de subversion de la grille d'évaluation en pouvant faire mention d'autres items déconnectés de la variable « emploi » et liés à l'expansion des « capabilités » des personnes accompagnées (démarches de soin, détection d'une maladie professionnelle, accès au logement, résolution de problématiques de mobilité …).

Au niveau intercommunal, les PLIE mettent en œuvre pour le compte des communes et des EPCI des politiques territoriales d'emploi-insertion-formation. A cette fin, ces « plateformes » territoriales d'acteurs locaux et d'ingénierie de projet « consomment » du FSE (axes 2, 3 et 5 du Programme Opérationnel National) et mobilisent à niveau équivalent des fonds publics des collectivités territoriales. Au titre des subventions du FSE mobilisés sur l'axe 3, les PLIE sont tenus de fournir des éléments chiffrés sur les « sorties positives » dans l'emploi de leurs adhérents. Ils sont donc censés renseigner des indicateurs de réalisation par caractéristiques des adhérents (hommes, femmes, statut sur le marché de l'emploi, tranche d'âge, niveau d'instruction, catégories socioprofessionnelles, …) et des indicateurs de réalisation par types de sorties à l'issue des parcours. Les critères retenus recoupent en grande partie ceux de la grille de la DIRECCTE tout en étant plus permissifs[12]. Quatre indicateurs synthétiques de résultat sur la situation des adhérents d'un PLIE jusqu'à six mois après leur fin de parcours servent à établir une traçabilité de l'efficacité des actions d'accompagnement en comparant le taux réalisé et le taux conventionné dans le cadre du FSE en référence à un taux espéré standard déterminé dans le Programme Opérationnel (42% de « sorties emploi » et 8% de « sorties formation qualifiante ») : taux de survie à 3 ans des entreprises créées ; taux de « sortie durable » dans l'emploi salarié (plus de 6 mois) ; taux d'accès à l'emploi ou à la formation dans les 12 mois pour des adhérents bénéficiant d'un accompagnement social renforcé ; taux d'abandon au cours des deux premiers contrats de travail. Le financement qu'apportent les PLIE aux SIAE est donc assujetti à des résultats probants en matière d'insertion potentielle ou réelle. La « valeur ajoutée sociale » du FSE, dont les PLIE doivent faire la preuve, dépend ainsi amplement de la qualité du travail concret d'accompagnement réalisé par les SIAE, ces dernières étant dans l'obligation de livrer des valeurs abstraites sur les compétences acquises pour les adhérents qu'ils leur sont orientés.

---

[10] Emplois durables : CDI, CDD ou mission d'intérim de six mois et plus, stage ou titularisation dans la fonction publique, création d'entreprise. Emplois de transition : CCD ou mission d'intérim de moins de six mois, contrats aidés hors SIAE. Sorties positives : formations ou embauche dans une autre SIAE.

[11] Pourcentage des embauches avérées par rapport au total des fin de contrats d'insertion au cours d'une année : CDI non aidé ou dans la structure, CDD de plus de 6 mois non aidé ou période d'intérim de plus de 6 mois, CDD de moins de 6 mois non aidé, contrat aidé (y compris dans une autre SIAE), création d'entreprise, formation, …

[12] Création d'activité ; accès à un emploi temporaire ou saisonnier ou de plus de 6 mois ; accès à un contrat aidé ; accès à une formation qualifiante ou certifiée ; accès à une procédure de VAE ; retour en formation scolaire ; accès à des actions de préprofessionnalisation.

L'opérationnalité du pilotage par indicateurs s'appuie de plus en plus sur une administration « procéduralisée » des dispositifs d'accompagnement, qui tend à imposer une technicisation des rapports entre prescripteurs-financeurs et opérateurs. La « procéduralisation » repose sur une informatisation du suivi des parcours d'insertion par l'application généralisée d'outils numériques de gestion. Les nouvelles procédures liées à la programmation européenne 2007-2013 du FSE sont intégrées au logiciel « PRESAGE » qui détermine désormais le processus d'instruction des dossiers, de gestion et de versement des fonds. Les PLIE et les Départements expérimentent, dans une optique de gestion des compétences, différents logiciels de *reporting* afin d'identifier les compétences répondant aux « besoins du marché de l'emploi » et de formaliser - rationnaliser les pratiques d'accompagnement. Un certain nombre de métiers et d'emplois sont repérés et caractérisés à travers les aptitudes et habiletés requises, les tâches associées, les savoirs de base et comportementaux, les connaissances liées à une formation et les diplômes conditionnant une embauche. La traçabilité des parcours d'insertion nécessite l'implication des accompagnateurs socioprofessionnels (ASP), qui saisissent les informations sur chacune des personnes en contrat aidé à l'entrée, en cours et à la sortie de chacune des SIAE (situation personnelle, statut socio-institutionnel, handicaps, freins sociaux, expérience professionnelle, formation, …). Les accompagnateurs à l'emploi (AE), employés des PLIE, peuvent visualiser en temps réel la validation des étapes des adhérents qu'ils suivent et contrôlent par là même le déroulement des parcours contractualisés et les actes de travail réalisés par les ASP.

L'application des logiciels de *reporting* contribue à ce que l'on peut considérer comme une réorganisation en cours de l'accompagnement socioprofessionnel (MARREL, NONJON, 2011) : dépersonnalisation des rapports d'encadrement et objectivation des pratiques ; dévalorisation de la dimension sociale du métier d'ASP et délégitimation de leur engagement militant. Dans certaines SIAE de grande taille gérant plusieurs chantiers d'insertion, ces évolutions sous contraintes ont y compris conduit les directions à externaliser la fonction socioprofessionnelle et à remplacer les ASP, psychologues du travail de formation, par des managers d'équipe. Pour autant nous avons pu constater d'une part qu'il n'y a pas de cohérence d'ensemble dans l'adoption des outils technologiques mais au travers de leur conception et de leur mise en œuvre transparaissent plutôt des formes de divergence ou de rivalité institutionnelle sur la maîtrise d'expertise[13]. D'autre part, les outils technologiques sont socialement situés dans des contextes socioprofessionnels marqués par l'hétérogénéité. Leur usage efficace procède donc d'une construction socio-cognitive à dimension collective (CHANTEAU, 2003), ou en d'autres termes l'élaboration de représentations sociales collectives sur leur usage exige des processus interactifs et une réflexivité partagée entre parties prenantes.

2. Les espaces organisés d'intermédiation

Le travail d'accompagnement et son évaluation ne se prêtent pas à un diagnostic partagé entre prescripteurs, financeurs et opérateurs. Les acteurs publics n'accordent pas la même signification aux parcours d'insertion. L'agrément délivré par Pôle emploi relève toujours d'une approche strictement administrative des « publics », plutôt passive et réactive, et d'une gestion contractuelle du marché de l'emploi (éligibilité des demandeurs d'emploi et filtrage de l'offre), alors que les financeurs publics (DIRECCTE, Département, PLIE) s'intéressent de

[13] La plus-part des Départements utilisent le système IODAS, ensemble de progiciels commercialisés par le groupe GFI informatique et destiné à l'aide au suivi de situations individuelles dans le cadre de la gestion du RSA. Certains PLIE ont acquis le logiciel ABC, préconisé par l'un des deux réseaux nationaux des PLIE Alliance Villes Emploi (AVE), d'autres ont développé leur propre logiciel adapté du précédent, enfin les PLIE adhérents du second réseau national – EUROPLIE – ont eu tendance à concevoir des logiciels spécifiques.

plus en plus à l'efficacité de l'accompagnement tout en limitant leurs subventions. L'approche rationaliste et managériale des financeurs publics ne les incite pas pour autant à s'entendre sur des grilles communes d'appréciation et d'évaluation. Les SIAE sont quant à elles exposées à des incertitudes de financement qui pèsent sur leur activité. L'état de déficit budgétaire chronique pour une part significative d'entre elles[14] les fragilise. Parallèlement, la durée des contrats d'insertion crée un paradoxe. Pour certains directeurs de chantiers d'insertion, la durée de six mois renouvelables des CUI est suffisante pour mobiliser les personnes dans le travail et permettre une immersion ou une poursuite de parcours par l'intermédiaire de CDDI dans des entreprises d'insertion. Pour d'autres, les injonctions à la professionnalité-employabilité d'actifs très éloignés du marché de l'emploi couplées aux impératifs internes de production nécessiteraient un allongement de la durée d'accompagnement, surtout sur des territoires dépourvus de structuration des parcours d'insertion (absence d'entreprises d'insertion ou d'un manque de projection politique locale)[15]. A ces tendances lourdes vient s'ajouter une surcharge de travail administratif, à travers la démultiplication des demandes à instruire, des bilans et des fiches d'activité à fournir. L'inadéquation entre l'ouverture de postes d'accompagnement (CDIAE, DIRECCTE et Département) et la gestion de pénurie de postes à contrat aidés (Pôle emploi) renforcent la mise en tension des SIAE.

Aussi, l'efficience des dispositifs d'accompagnement nécessite-t-elle, pour résoudre les conflits de légitimité institutionnelle et d'interprétation des procédures, des espaces organisés d'intermédiation.

Dans le cas du conventionnement-financement des SIAE par une DIRECCTE, des ajustements et l'enrichissement de la grille de *scoring* sont ainsi envisageables par l'application d'un « dialogue de gestion ». D'un côté, il permet aux responsables des SIAE de justifier les écarts constatés et négocier des réaménagements et, de l'autre, les techniciens d'une DIRECCTE peuvent interpréter la circulaire en accommodant la grille en fonction de la conjoncture et des spécificités du territoire d'intervention (volume de demandeurs et d'offre d'emplois concernant des actifs peu ou pas qualifiés, de bénéficiaires du RSA, …). Potentiellement, les relations d'intercompréhension qui en découlent rendent opératoires les obligations légales, les indicateurs d'évaluation et les référentiels de compétences en fonction de contingences locales ou dans des environnements économiques défavorables. Dans le cas du financement FSE par l'intermédiaire des PLIE, les modalités de contrôle des SIAE ne portent que sur la vérification de l'effectivité de l'accompagnement. Aux vues des difficultés économiques, sociales, psychologiques et culturelles qui caractérisent les personnes accompagnées, les objectifs d'évaluation de sorties emploi sont le plus souvent relativisés. Les comités de suivi, les visites sur site et les réunions tripartites ASP-AE-ADLI s'attachent plutôt à apporter des solutions concrètes à des écueils de parcours par « l'intelligence des pratiques au quotidien » et à rapprocher les perceptions des actions à poursuivre ou à entreprendre. Reposant sur l'interconnaissance des acteurs et l'instauration de relations de confiance sur la durée, les logiques coopératives prennent donc tout leur sens dans la constitution d'entités et de relations d'intermédiation instituées territorialement.

[14] Il s'agit pour l'essentiel des ACI, dont le budget de fonctionnement est fortement dépendant des variations de financements publics. Le rapport d'enquête de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale des affaires sociales (mai 2006) relevait déjà que les fonds propres généralement très faibles des ACI leur octroyaient des marges de manœuvre extrêmement réduites pour faire face à une diminution du taux des subventions publiques (http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000630/0000.pdf).

[15] Surtout si l'on considère que les CUI de 6 mois renouvelables concernent les « publics » les plus précarisés alors que les CDDI de 2 ans correspondent à des fins de parcours et ciblent des profils employables.

Les entités d'intermédiation se subdivisent en comité de pilotage, lieu de prises de décision stratégiques, et en comité technique, lieu de prises de décision opérationnelles. Pôle emploi pilote localement des comités techniques d'animation (CTA) afin de définir le profil des « publics » aptes à être orienté vers une SIAE. Participent aux CTA un conseiller Pôle emploi, un ADLI, un travailleur social de la CAF et du CCAS concernés, ainsi que les accompagnateurs socioprofessionnels des SIAE de la zone géographique de rattachement. Les échanges sur le parcours des personnes, sur les *turn over* et les besoins spécifiques sur des postes dans les SIAE révèlent les conflits de prescription et débouchent sur des choix acceptables par toutes les parties en présence. Dans le cas des allocataires du RSA socle, donc à l'initiative d'une unité territoriale d'un Département, les responsables des SIAE se confrontent aux techniciens de l'action publique et à des élus locaux au cours de la réunion annuelle du comité de pilotage : repérage des besoins et des dysfonctionnements, partenariats envisageables, bilan des actions et axes de progrès. Co-animé par un conseiller de Pôle emploi et un ADLI salarié d'un Conseil général (agent de développement local d'insertion), le comité de suivi technique se tient au début, en cours et fin d'étape, et réunit au côté d'un technicien de la DIRECCTE les ASP et AE pour faire le point sur le déroulement de l'activité de la structure opérationnelle et sur les accompagnements individualisés.

Les relations instituées d'intermédiation se matérialisent à la fois par des rencontres régulières entre financeurs et prescripteurs et par des ententes formalisées ou informelles entre SIAE. Suivant la première voie, s'il existe un dialogue permanent entre services territorialisés de l'action publique au plus près des SIAE (unités de Conseil général, Plie, Pôle emploi), la réflexion et la concertation collective sur des difficultés enregistrées ou des innovations incrémentales nécessitent une certaine réactivité et conditionnent des réunions non planifiées. D'autre part, des collectifs infra ou interdépartementaux créés à l'initiative des SIAE leur procurent des effets de taille et de mutualisation (appui technique en formation et dans l'élaboration d'opérations de communication, représentation dans les CDIAE, réponses communes aux appels d'offre), et participent à l'inter-fonctionnalité des parcours d'insertion sur la base de compétences complémentaires des structures. Les relations de coopération entre ACI, AI et EI, établies sur une expérimentation de situations problématiques, une vision partagée de l'insertion, ainsi que sur une culture de métier similaire, favorisent de même les passerelles d'immersion possibles pour les personnes accompagnées. La constitution de réseaux territorialisés entre des responsables de SIAE et des services de structures publiques (pôle insertion d'un Conseil général, PLIE, CCAS, Politique de la ville), en dehors de tout cadre institutionnel et contractuel, permet aussi de concevoir et de mettre en œuvre des modes d'action ajustés à la singularité des « publics » et aux particularismes locaux. Ces réseaux informels de personnes, construits sur l'engagement et la conviction des acteurs, s'accompagnent de la constitution de groupes de travail, alors même que les structures publiques, dans une visée administrative et managériale, préconisent une gestion informatisée des dossiers et une mise à distance tutélaire des opérateurs.

Conclusion

Subordonnés à une politique d'activation des dépenses sociales, les acteurs publics financeurs et prescripteurs de l'IAE semblent progressivement s'accorder sur une catégorisation de la performance sociale bornée par des critères d'employabilité et donner par conséquence la priorité aux indicateurs de « sorties emploi ». La convergence actuelle vers un cadre d'évaluation homogène conforte les normes institutionnelles adossées au mode de régulation tutélaire-marchand et favorise la diffusion et l'adoption de standards managériaux par les opérateurs de l'insertion. La recherche de résultats quantifiés tend à éloigner l'action publique

et associative des valeurs originellement partagées d'intérêt général. Les financements par objectifs centrés sur l'emploi marchand (ou sur des formations passerelles) ont pour effet d'amener les opérateurs à rationaliser leur accompagnement en procédant à une écrémage à l'entrée des personnes en parcours d'insertion, sur la base de leurs aptitudes et leurs capacités requises, et en privilégiant le transfert de techniques productives et les méthodes de *coaching* ou de motivation. Aussi, les transformations managériales dans l'IAE comportent-elles des risques non seulement d'exclusion des « publics » précarisés et désaffiliés, les plus coûteux en temps et en ressources, mais aussi de détérioration de la qualité de l'accompagnement en déconsidérant les facteurs d'hétérogénéité des personnes suivies et de diversité des situations locales (SALAIS, 2010).

Toutefois, la managérialisation des dispositifs d'accompagnement met en lumière les failles de l'instrumentalisation des politiques d'insertion en matière de performance sociale. Le pilotage et la gestion concrète de l'IAE reposent sur une gouvernance partenariale territorialisée et un management en réseau. La confiance s'avère indispensable pour ancrer durablement des dispositifs d'accompagnement sur un territoire. Elle ne se réduit pas à une somme ou une imbrication de normes ou d'instances institutionnelles désincarnées mais exige des espaces d'intermédiation. La constitution d'entités et de relations d'intermédiation instituées territorialement a pour essence la recherche de compromis entre prescriptions de règles et pratiques autonomes (REYNAUD, 2004, pp. 112-113), régulation conjointe du travail d'accompagnement, et génèrent des savoirs-comprendre et des savoirs-combiner à travers des apprentissages croisés (HATCHUEL, 1996, p. 104 et p. 112). Les entités et les relations instituées d'intermédiation raccourcissent les temps de transaction et augmentent la fréquence relationnelle (proximité géographique), créent les conditions de liens d'appartenance et de communautés de pratiques (proximité sociale), permettent l'interactivité et la co-construction de règles autonomes d'organisation (proximité organisationnelle), favorisent les processus d'apprentissage par le partage de savoirs et de connaissances (proximité cognitive), encouragent les parties prenantes à s'entendre sur un projet commun (proximité institutionnelle). Les arrangements institutionnels entre acteurs locaux permettent ainsi de flexibiliser et d'altérer les critères d'employabilité en les adaptant aux réalités complexes et singulières que revêt l'IAE.

Bibliographie

ARGYRIS C., SCHÖN D. (1996), *Organizational learning II : Theory, Method and Practice*, San Francisco, Addison-Wesley Publishing Company.

BESSY C., FAVEREAU O. (2003), Institutions et économie des conventions, *Cahiers d'économie politique*, n° 44, pp. 119-164.

BRUNO I. (2010), La déroute du « benchmarking social ». la coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe, Revue Française de Socio-Économie, n°5, avril, pp. 41-61.

CHANTEAU J.-P. (2003), La dimension socio-cognitive des institution et de la rationalité : éléments pour une approche holindividualiste, *L'Année de la Régulation*, n°7, pp. 45-89.

DESROSIÈRES A. (2008), *L'Argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification* (tome I), Paris, Presses de l'école des Mines.

ENJOLRAS B. (2008), Régimes de gouvernance et intérêt général, ENJOLRAS B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé,* Bruxelles, Peter Lang éditions, pp. 23-37.

GIANFALDONI P., ROSTAING F. (2010), « Insertion par l'activité économique : action publique et gouvernance », *Politiques et Management Public*, vol. 27, n°1, mars, pp. 143-165.

GRANOVETTER M. (1973), The Strength of weak ties, The American Journal of Sociology, vol. 78, n°6, may, pp. 1360-1380.

HATCHUEL A. (1996), Coopération et conception collective. Variété et crises des rapports de prescription, DE TERSSAC G., FRIEDBERG E. (dir.), *Coopération et Conception,* Toulouse, Octarès, pp. 101-121.

LAVILLE J.-L. (2010), *Politique de l'association*, Paris, Seuil.

MARREL M., NONJON M. (2011), Conversion managériale, adaptations professionnelles ou survie institutionnelle ? Les enjeux de la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion et de suivi des parcours des adhérents d'un PLIE, ABALLÉA F., LEMERCIER E. (dir.), *Institutionnalisation, désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octarès, à paraître.

NORTH D. (1990), *Institutions, institutionnal change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OCDE (1999), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques*, Paris, Éd. OCDE.

REYNAUD J.-D. (2004), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

RICHEZ-BATTESTI N. (2008), Gouvernance hybride et services d'intérêt général en France, ENJOLRAS B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé,* Bruxelles, Peter Lang éditions, pp. 133-150.

SALAIS R. (2010), Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance, Revue Française des Affaires Sociales, n°1-2, janvier-juin, pp. 129-147.

VAILLANCOURT Y. (2009), Social economy in the co-construction of public policy, *Annals of Public and Cooperative Economics,* vol. 80, n°2 , juin, pp. 275-313.

WENGER E., SNYDER W. (2000), Communities of practice : the Organizational Frontier, *Harvard Business Review, January-February*, pp. 139-145.

ANNEXE

Figure 1 : L'inter-fonctionnalité des réseaux d'insertion par l'activité économique

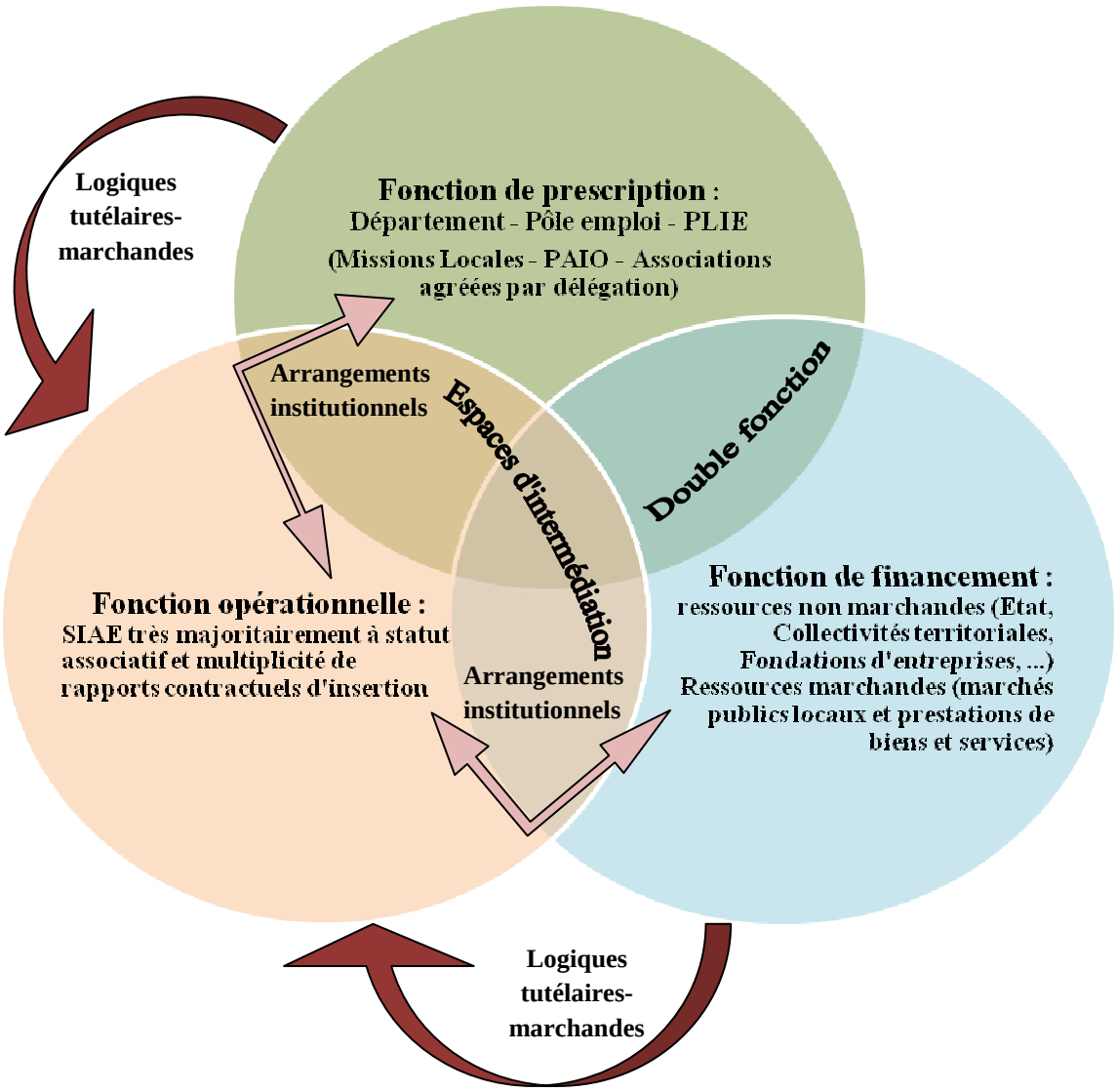

Figure 2 : La prescription de parcours individualisés d'insertion par l'activité économique

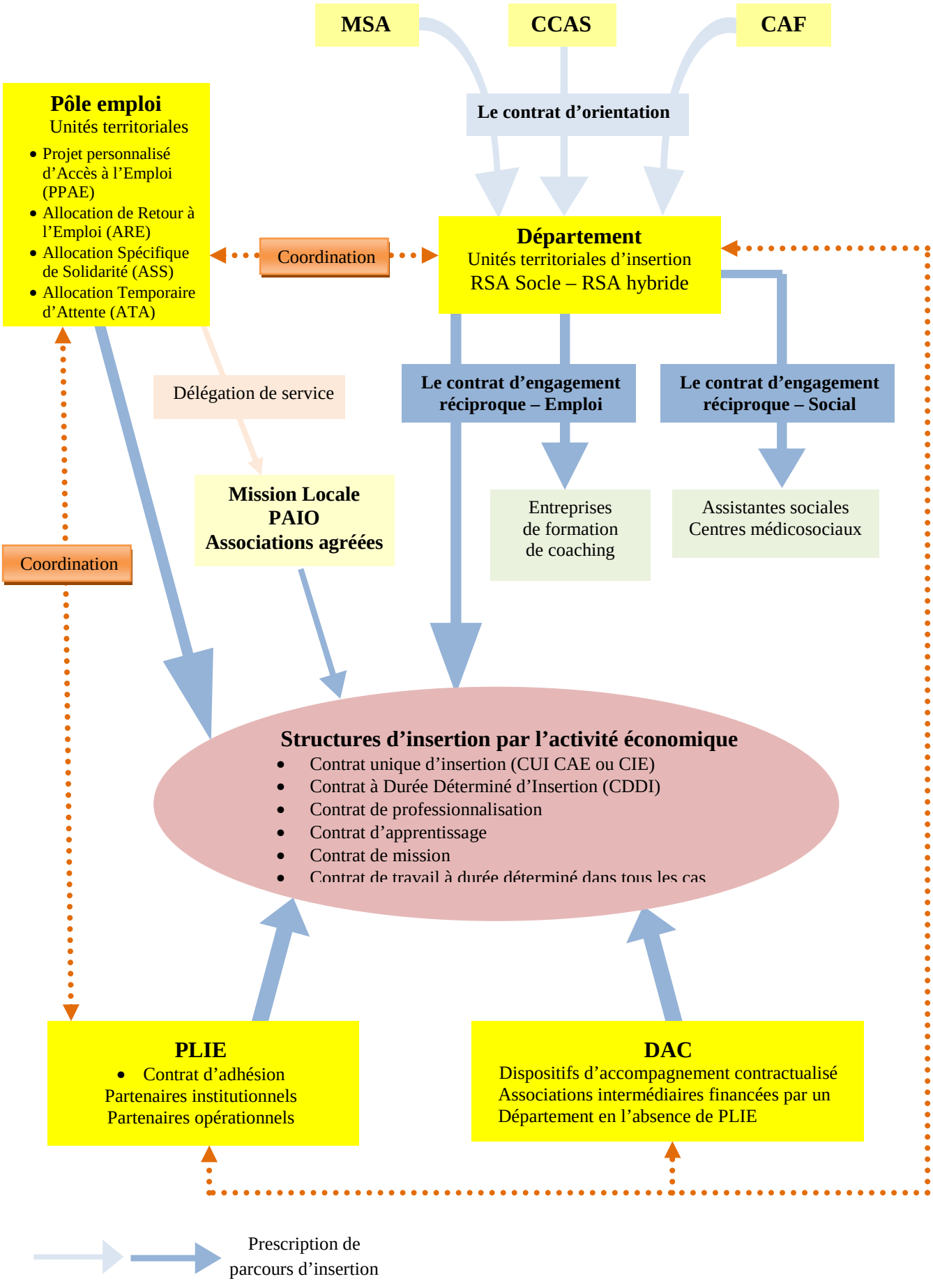
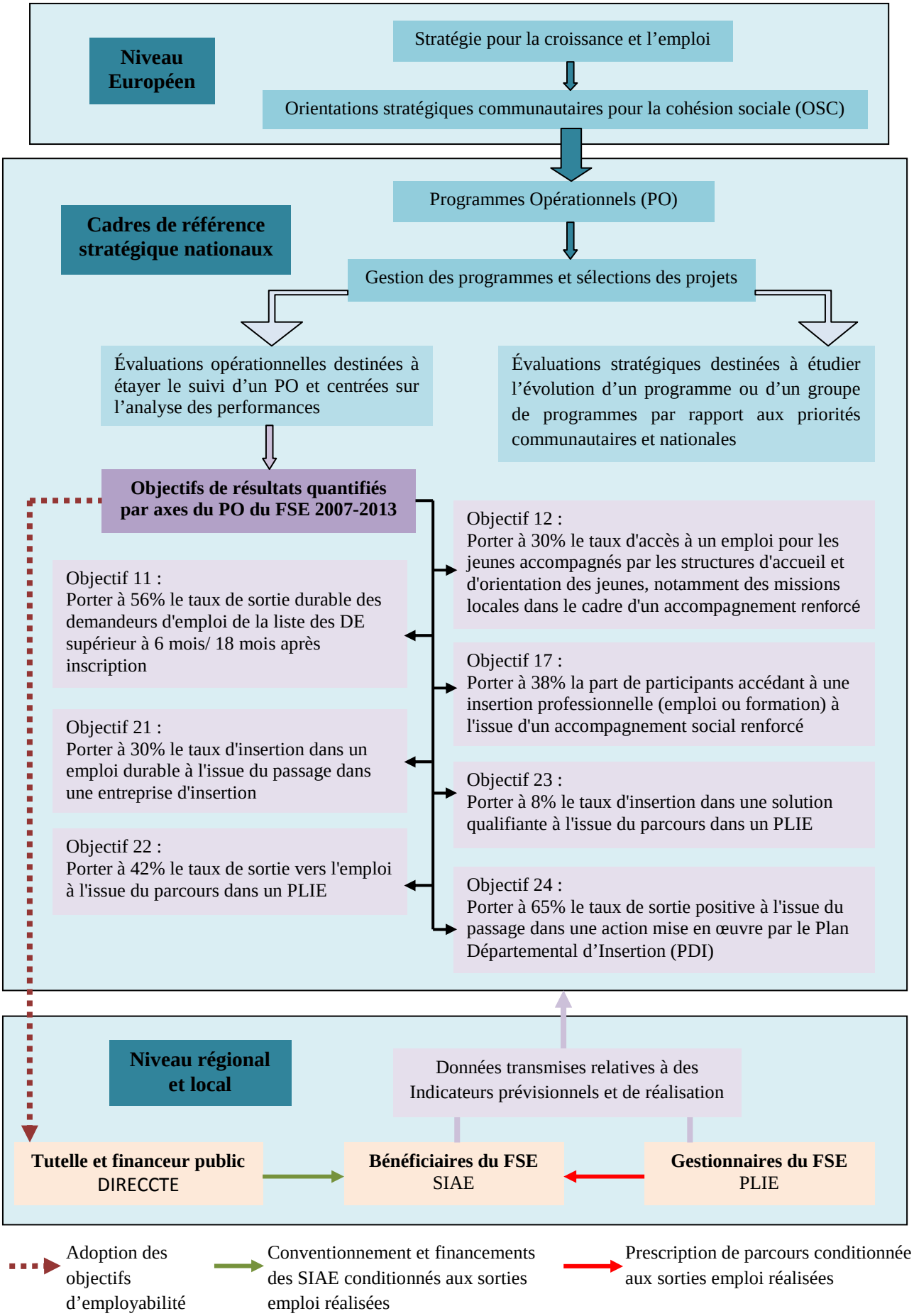
Figure 3 : L'évaluation du Fonds Social Européen dans l'IAE