

CPAS et Services publics de l'emploi : une coopération conflictuelle dans l'accompagnement des jeunes entre enseignement et emploi

Abraham Franssen

Publié dans in Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. & Van Rossem, R. (Eds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2014*, Gand: Academia Press, Partie III, chapitre 3.

Les transitions des jeunes peu scolarisés entre l'enseignement et l'emploi constituent un enjeu crucial des politiques de lutte contre la pauvreté et de celles pour l'emploi.

Plusieurs institutions sont en charge de cet accompagnement : d'une part les CPAS qui interviennent sous condition de ressources et qui peuvent concrétiser le droit à l'intégration sociale sous la forme d'un emploi ou d'un revenu d'intégration (obligatoirement assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale pour les moins de 25 ans – sauf raisons de santé ou d'équité) ; d'autre part, les Services publics régionaux de l'emploi (SPE) (ACTIRIS en Région bruxelloise) qui proposent un accompagnement obligatoire pour les jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi dans le cadre de la législation fédérale en matière de chômage et d'emploi.

Ces deux institutions relèvent historiquement de missions différentes et ne s'adressent pas aux mêmes publics – le Service public de l'emploi s'adresse aux « travailleurs sans emploi » et s'inscrit dans le régime de la sécurité sociale tandis que les CPAS, qui s'inscrivent dans le régime de l'assistance sociale, s'adressent aux populations qui sont en dehors du marché du travail, sur la base d'une enquête faisant le point de leurs besoins. Toutefois, les reconfigurations des politiques d'emploi et des politiques sociales dans le cadre de l'État social actif ont conduit à brouiller les frontières et à étendre les lisières entre ces deux acteurs publics.

Cet article examine les complémentarités et les tensions dans l'accompagnement assuré par les CPAS et par le Service public de l'emploi, ACTIRIS, en Région de Bruxelles-Capitale. En référence aux principaux concepts d'analyse de l'action publique – acteurs, institutions, référentiels, instruments, professionnels et évaluation –, le présent article soulève les enjeux et défis professionnels, organisationnels et de gouvernance du passage des jeunes de l'enseignement à l'emploi.

Cette contribution se base sur les enseignements du « laboratoire participatif des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi ». Cette recherche-action soutenue par la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013) a été menée en partenariat entre l'Université – Saint-Louis – Bruxelles, ACTIRIS et la Commission Consultative Formation Enseignement Emploi (CCFEE). Durant deux années, elle a impliqué les divers acteurs de ces transitions en Région bruxelloise dans la construction d'un diagnostic et de perspective¹. Cette contribution s'appuie également sur les enseignements d'une recherche-action menée en 2012 et 2013 avec les CPAS bruxellois et portant sur l'action des CPAS en matière d'accompagnement² (Degraef, 2012).

1. Jeunes peu scolarisés en transition : du problème social à l'action publique

1.1. Une diversité de statuts et de situations

La problématique de la transition des jeunes entre l'école et la vie active s'est progressivement imposée comme problème social. Tout d'abord, comme objet d'action publique ensuite, dès lors que cette transition a perdu le caractère évident qu'elle pouvait avoir jusque dans les années 70, dans le contexte d'une croissance régulière des emplois, d'une relative correspondance entre filières d'enseignement et d'emploi et d'une moindre exigence des conditions d'accès à l'emploi (Dubar, 2001).

Pour une majorité de jeunes, la transition — entendue comme le passage du statut d'étudiant à celui de travailleur intégré durablement sur le marché du travail — n'est guère problématique. À côté du groupe des « performants » qui représentent autour de la moitié des sortants de l'école, il existe cependant dans tous les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) un groupe de jeunes « laissés pour compte ». Ces jeunes cumulent souvent les désavantages : absence de diplôme du secondaire, issus de l'immigration, vivant dans des quartiers précarisés, dont les parents sont eux-mêmes sans-emploi (ce qui réduit fortement le capital social mobilisable pour assurer l'insertion de leurs enfants).

En Région bruxelloise, plus de 20 % des jeunes d'une génération ont quitté l'enseignement secondaire sans avoir obtenu de diplôme³. Le taux de chômage à Bruxelles est de 20,1 %, mais de 31,4 % chez les jeunes de moins de 25 ans, soit deux fois plus élevé que la moyenne européenne. Fin mai 2013, il y avait 107 023 demandeurs d'emploi à Bruxelles, dont 13 771 âgés de moins de 25 ans.

Si l'on définit la jeunesse comme la période d'acquisition progressive des attributs associés à l'état d'adulte — une stabilisation dans l'emploi et une autonomie financière, une indépendance résidentielle et, le cas échéant, la conjugalité et la parentalité —, force est de reconnaître que cette période transitoire s'allonge de manière indéfinie pour une partie des « jeunes », les condamnant à demeurer des « jeunes à perpétuité » (Nagels et Rea, 2007).

Pour une part, il s'agit des jeunes qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi, qu'ils soient en stage d'insertion ou demandeurs d'emploi indemnisés.

Une partie des jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi sont par ailleurs bénéficiaires d'une aide sociale ou d'un revenu d'intégration sociale (RIS) de la part d'un CPAS⁴. Dans l'autre sens, en principe, les jeunes bénéficiaires d'un contrat d'intégration avec le CPAS sont tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès des services publics de l'emploi. En pratique, cette inscription n'apparaît pas systématique (Defeyt, 2010), compte tenu notamment de la diversité des usages entre les CPAS. Les jeunes bénéficiaires d'un revenu d'intégration « étudiant » ne sont par contre pas tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Il y avait, fin 2011, 7 482 jeunes de 18 à 24 ans bénéficiaires du revenu d'intégration à Bruxelles. Parmi ceux-ci, environ un tiers (37 %) bénéficie d'un RIS « étudiant ».

Pour une autre part, il s'agit de jeunes qui ne sont ni en emploi ni au chômage (donc non compris dans la population active) ni aux études ou en formation. Ces jeunes sont donc en retrait du marché de l'emploi et « inconnus » des services publics d'emploi, voire des CPAS. De ce fait, ces jeunes en retrait des institutions sous-utilisent ou ignorent leurs droits et les possibilités de bénéficier de services d'accompagnement, de formation, d'aide à la recherche d'emploi (Van Parijs et al, 2013).

Bref, les situations des jeunes sont diverses et les catégories administratives dont ils relèvent se chevauchent partiellement sans pour autant recouvrir l'ensemble des situations.

1.2. Les jeunes peu scolarisés, groupe cible des politiques d'activation

Les dispositifs destinés aux jeunes peu scolarisés ont fait office de laboratoire des politiques d'activation. C'est dès 1993 que les jeunes (moins de 26 ans) demandeurs d'aide sociale au CPAS ont bénéficié d'un « contrat individualisé d'intégration sociale ».

L'activation socioprofessionnelle comme objectif principal

Depuis la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Si ce principe général est aménagé par les motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser le demandeur d'aide de sa disposition au travail, il n'en demeure pas moins que l'aide sociale est désormais sous-tendue par la finalité de l'insertion par et dans l'emploi (essentiellement via une mise à l'emploi dans le cadre de l'article 60 qui constitue la mesure phare des CPAS⁵). C'est en ce sens que les CPAS ont considérablement renforcé leurs services d'insertion socioprofessionnelle, redéfini les modalités et outils de l'accompagnement et accru les mesures de mise à l'emploi.

De plus, la problématique des jeunes encore aux études ou en reprise d'études de plein exercice et demandeurs d'un Revenu d'intégration sociale (RIS) a conduit les CPAS, avec une très grande diversité de pratiques, à formaliser la modalité d'un RIS « étudiant » qui dispense, en dehors de l'éventuelle recherche des « jobs étudiants », les bénéficiaires de l'injonction à une insertion sur le marché de l'emploi.

Les jeunes peu qualifiés, groupe cible des mesures d'activation : le cas du contrat de projet professionnel

Dans le régime de l'assurance chômage, les jeunes (peu scolarisés) ont également été désignés comme le groupe cible prioritaire des mesures d'activation mises en œuvre par l'ONEM et les Services publics de l'emploi, en particulier depuis la mise en œuvre du Plan fédéral d'accompagnement et de contrôle des chômeurs en 2004, qui instaure le contrôle du comportement de recherche active d'emploi via la formalisation d'un « contrat » établi entre le « facilitateur » de l'ONEM et le demandeur d'emploi. L'introduction de cette réforme a été progressive par tranche d'âge, en commençant par les jeunes.

Cette politique d'activation s'est concrétisée au niveau d'ACTIRIS (alors encore Orbem) par la mise en place du contrat de projet professionnel (CPP) qui proposait (initialement sur une base volontaire) un accompagnement des demandeurs d'emploi (bilan, orientation, CV, support à la recherche d'emploi).

La généralisation du CPP, devenue systématique et obligatoire pour tout demandeur d'emploi à partir de 2009 et organisant la segmentation des publics en catégories selon leur niveau de qualification et leur âge, induit une focalisation prioritaire sur les jeunes les moins qualifiés.

Le « stage d'attente » devient le « stage d'insertion professionnelle »

En 2012, le remplacement du « stage d'attente » par le « stage d'insertion professionnelle » consacre cette logique au niveau de la réglementation du chômage puisque désormais, outre des conditions plus restrictives pour accéder aux allocations d'insertion, l'obtention de celles-ci est conditionnée au comportement de recherche active d'emploi du jeune : « Pendant le stage d'insertion, le jeune travailleur doit participer et collaborer activement au plan d'action qui lui est offert par Actiris. Le jeune travailleur n'est admis au bénéfice des allocations d'insertion que si sa collaboration au plan d'action est évaluée positivement. »⁶

En quelques années, on est ainsi passé de la « file de pointage des chômeurs » au « plan d'accompagnement des chercheurs d'emploi », du « stage d'attente pour les jeunes » au « stage d'insertion », du « minimex » au « contrat d'intégration ».

Une panoplie de dispositifs destinés aux jeunes en transition

Complémentairement à ces réformes de l'assistance sociale et de l'assurance chômage, de nombreux autres dispositifs visant à permettre l'insertion des jeunes peu qualifiés ont été mis en place, et ce tant à l'initiative des pouvoirs publics européens, fédéraux, régionaux et communaux qu'à l'initiative des partenaires sociaux, d'acteurs associatifs ou d'acteurs privés marchands. CPAS et SPE interviennent eux-mêmes dans le contexte d'un réseau d'action publique plus large constitué des multiples institutions et opérateurs concernés par les transitions des jeunes. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit notamment des Missions Locales, des nombreux organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) francophones et néerlandophones, des acteurs de la formation (Bruxelles formation, VDAB, etc.), des acteurs des politiques de jeunesse (maisons de jeunes, service d'aide en milieu ouvert (AMO), des agences d'interim social.

2. Du dispositif au patchwork : construction d'un diagnostic partagé

Ce déploiement d'action publique en faveur de l'insertion des jeunes peut laisser espérer des résultats positifs et substantiels.

Force est pourtant de constater qu'après plus de 20 ans de politiques pour l'insertion des jeunes, les indicateurs relatifs aux transitions des jeunes demeurent chroniquement préoccupants, en particulier en Région de Bruxelles-Capitale.

Ces constats décourageants ne condamnent pas les actions entreprises. On peut en effet se demander ce qu'il serait advenu si cette action publique n'avait pas été mise en place. Mais ces constats appellent à se donner les moyens de l'évaluation et de l'analyse. Cette analyse est d'autant plus nécessaire et complexe que cette multiplication des dispositifs et leur enchevêtrement ont conduit à la constitution d'un espace social et institutionnel spécifique, voué à l'insertion socioprofessionnelle, et que l'on peut qualifier « d'espace transitionnel ». Celui-ci peut être caractérisé comme « un réseau d'action publique » dans la mesure où il est constitué d'une pluralité d'acteurs en relation partageant des enjeux en commun tout en poursuivant des intérêts propres. Aux questions posées par la poursuite des « buts de missions » – comment favoriser l'insertion professionnelle des jeunes — se superposent celles posées par les « buts de système » : quelles articulations entre les différents dispositifs d'action publique ? Quelle gouvernance de ce réseau d'action publique ? Quel référentiel partagé entre les divers intervenants ? Quels instruments de connaissance et de pilotage ? Quelles pratiques professionnelles ? Et pour quels résultats ?

Pour instruire ces différentes questions, nous prendrons appui sur les enseignements des analyses en groupe (Van Campenhout, Franssen et Chaumont, 2005) menées dans le cadre du « Laboratoire participatif des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi » et d'une recherche-action portant sur l'accompagnement effectué par les CPAS. Ces analyses en groupe ont réuni au total durant une trentaine de journées les différents professionnels, en particulier d'ACTIRIS et des CPAS bruxellois, dans la construction d'un diagnostic partagé au départ des situations concrètes auxquelles ils sont confrontés.

Pour caractériser cette action publique, on retiendra ici la métaphore du *patchwork*, au sens d'un ensemble mal délimité, constitué d'une diversité de pièces rapportées, à l'origine étrangère les unes des autres, mais plus ou moins harmonieusement ajustées. Un *patchwork* est relationnel. Dans un

patchwork, chaque pièce prend place dans un jeu d'ensemble. Ce *patchwork* a le mérite d'exister et de recouvrir, plus ou moins, le corps social. Le maillage important et la diversité des offres et des dispositifs donnent des opportunités de raccrochage aux publics les plus vulnérables. Mais ce *patchwork* des transitions est marqué par plusieurs tensions et ruptures.

2.1. Le jeu des acteurs : délices et malices du partenariat

Les CPAS et Actiris (lui-même indexé à l'ONEM) interviennent en partie auprès des mêmes publics tout en poursuivant des objectifs spécifiques définis par leur cadre légal et réglementaire respectif.

Formellement et sémantiquement, c'est dans le cadre d'un travail en partenariat que CPAS et SPE, ainsi que les autres opérateurs des transitions, sont amenés à collaborer, chacun à partir de ses missions spécifiques.

Une structuration du travail en réseau

En l'état actuel, cette structuration du réseau d'action publique est assurée par différents instruments et outils :

- par le rôle de « régisseur ensemblier » confié à Actiris et Bruxelles Formation qui sont, respectivement pour l'accompagnement et la formation, destinés à gérer et à structurer le système de l'insertion socioprofessionnelle bruxelloise via l'établissement de « conventions de partenariat » avec les différents opérateurs ; concernant la formation professionnelle néerlandophone à Bruxelles, c'est le VDAB qui assure ce rôle ;
- par l'intégration formelle des différentes actions et interventions autour du concept de « parcours d'insertion » censé baliser à la fois les différents types d'action (formation généraliste, préqualifiante, qualifiante, aide à la recherche d'emploi...) et d'étapes à parcourir par les usagers ;
- par les concertations locales, qui sont organisées sur base zonale (six zones). La mise en place de Maisons de l'Emploi, regroupant un ensemble d'opérateurs (Antenne Locale d'Actiris, service ISP de CPAS, Mission Locale...) en vue de simplifier les services aux demandeurs d'emploi, a pour but de renforcer cette structuration des partenariats, cette fois-ci au niveau communal (19 communes) ;

Par la circulation de l'information entre partenaires via le Réseau informatisé des Plates-formes locales pour l'Emploi (RPE) et via les flux de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, destinés à l'amélioration de la gestion des flux des publics via l'échange d'informations entre opérateurs sur les parcours des personnes.

Les difficultés pratiques des partenariats

En pratique, c'est plutôt sur le mode de la confusion des rôles et des difficultés des partenariats que sont évoquées leurs relations.

Vu du côté du Service public de l'emploi, la structuration des partenariats donne lieu à de nombreux « malentendus » et à des tensions récurrentes. Les débats portent notamment sur les niveaux et contenus de la délégation et sur le statut à donner aux partenaires. Faut-il déléguer l'accompagnement global ou la délégation ne doit-elle concerner que l'accompagnement spécifique de publics particuliers ? S'agit-il de déléguer des missions par rapport à certaines problématiques ou de déléguer une partie des publics ? Actiris doit-il déléguer des fonctions de contrôle aux partenaires et ceux-ci l'accepteraient-ils ?

« On ne doit pas être dans un travail concurrentiel entre partenaires, mais un travail complémentaire. Les partenaires n'ont jamais voulu travailler sur base de convocation. Le chercheur d'emploi (CE) ne sera pas suivi de la même manière... On est toujours en pourparlers, on ne se met pas d'accord... Quelles attentes je peux avoir par rapport aux Missions Locales ? Ces Missions Locales refusent de nous donner des nouvelles des CE » (un responsable d'Actiris)

« Pour entrer dans l'ISP, il faut être inscrit comme demandeur d'emploi. De son côté, la Mission Locale dit clairement qu'elle ne veut pas contraindre. Mais chez nous, le parcours est contraint et contractualisé. Les gens s'inscrivent comme demandeurs d'emploi et il y a un subside à la clé en contrepartie » (un responsable d'Actiris)

Du côté des « partenaires », qu'ils soient publics (CPAS, Missions Locales) ou associatifs (une partie des organismes de formation, d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale), c'est une vision symétrique qui prévaut. Ceux-ci déplorent généralement le manque de concertation et les collaborations sont ressenties comme des tentatives d'auxiliarisation, par le SPE, au profit d'une politique d'activation et de contrôle dont ils ne partagent pas nécessairement les présupposés et dont ils craignent les conséquences, pour eux-mêmes et leurs publics.

C'est notamment à propos de la répartition des rôles et des fonctions entre le SPE (Actiris) et les CPAS que s'éprouvent les délices et les malices du partenariat.

Lors de l'analyse en groupe réunissant des agents des CPAS bruxellois et consacrée au thème des partenariats dans la mise à l'emploi, les agents des CPAS ont fait part des ambivalences, voire des méfiances, qu'entraînent ce qui, à leurs yeux, constitue davantage une cohabitation forcée qu'un véritable partenariat.

« Actiris n'a pas de prise sur l'aide du CPAS et heureusement. Il y a des personnes à qui Actiris a fait signer un contrat, mais nous, on freine. C'est plus un stress. Dans la tête du public, Actiris et l'ONEM, c'est du contrôle ».

« Nous, on suit des chômeurs. Pas évident, car leur plan d'action est défini à la chaîne et n'est pas pertinent. Les injonctions d'Actiris ne sont pas adaptées ».

Ainsi, tout en dénonçant ce qui apparaît comme une auxiliarisation et une intrusion, les agents des CPAS déplorent de ne pas disposer d'informations à propos du devenir de leurs ex-usagers. Du point de vue des agents des CPAS, Actiris est un lieu où disparaissent les articles 60 arrivés à terme, autrement dit, sans que les agents d'insertion ne sachent le pourquoi et le comment de la poursuite du travail d'accompagnement vers l'emploi des anciens usagers des CPAS (Degraef, 2012).

Qui fait quoi ?

- En l'état actuel, cette structuration des partenariats dans l'action publique laisse donc subsister un certain nombre de marges de manœuvre, que l'on pourrait aussi qualifier de « zones grises » ou de « points de tensions potentiels » dans les relations entre les différents partenaires. En effet, *les portes d'entrée peuvent être multiples, même si* l'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès des services publics régionaux est, en principe, devenue une condition d'accès à nombre de dispositifs ;
- *les philosophies et les modalités d'accompagnement proposées par les différents opérateurs peuvent être sensiblement divergentes* (en particulier dans le rapport plus ou moins assumé à la contrainte, et dans la prise en compte ou non des dimensions hors travail) ;

- *la responsabilité de l'accompagnement est source de tensions.* En l'état actuel, dans son parcours, le jeune se trouve confronté à différents interlocuteurs qui peuvent chacun prétendre, de manière légitime, être son référent principal ;
- *la cohabitation entre plusieurs acteurs institutionnels mettant chacun, de leur côté, leurs propres dispositifs d'accompagnement en œuvre.* On peut en particulier pointer les logiques de concurrence entre SPE et CPAS, de même que, à Bruxelles, la double structuration de l'action publique en un circuit francophone d'une part, néerlandophone d'autre part ;
- *la responsabilité de la mise à l'emploi,* que les services publics de l'emploi revendiquent comme une prérogative, mais qui est inhérente à des dispositifs tels que l'insertion réalisée par les CPAS dans le cadre des contrats article 60.

Au regard des modèles de coordination de l'action publique, que sont la hiérarchie, le réseau et le marché, l'espace transitionnel en Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par son fonctionnement hybride. Il y a là une tension entre une conception hiérarchique, amenant à considérer les partenaires comme des auxiliaires, une conception davantage négociée entre les acteurs et le modèle du marché présent à travers les logiques concurrentielles entre opérateurs qui se disputent des parts de marché et qui cherchent à capter des segments de la clientèle les plus employables au sein même des catégories cibles, ainsi que les financements et les ressources renforçant leurs moyens d'action.

2.2. Le poids des institutions cloisonnées

Cette absence de clarté sur l'agencement des partenariats est en partie le produit des déficits de gouvernance au niveau politique, dans la construction même de l'action gouvernementale et intergouvernementale. Les difficultés de coordination des acteurs sont d'autant plus importantes que ces acteurs s'inscrivent dans un paysage institutionnel fragmenté et cloisonné. Des initiatives communales aux recommandations européennes dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), en passant par les différents niveaux concernés de l'État fédéral belge – toujours compétent en matière de sécurité sociale, alors que les politiques de formation et d'accompagnement sont régionalisées, on a bien affaire à un exemple paroxystique sur le territoire de la Région de Bruxelles d'une action publique qui s'établit à de multiples niveaux de régulation et de décision, sans véritable hiérarchisation entre ceux-ci.

Parlant de « sentier de dépendance » (*path dependency*), les politologues soulignent le poids des institutions qui cadrent le jeu des acteurs et limitent les possibilités de réformes et de transversalité. S'agissant des CPAS, cette fragmentation institutionnelle est particulièrement marquée. La diversité des services, des modes d'organisation du travail, des pratiques professionnelles est parfois considérable d'un CPAS à l'autre, entraînant des inégalités de traitement dans l'accompagnement et portant un coup à la visée universaliste de l'institution.

Ces cloisonnements institutionnels sont en partie compensés par la multiplication d'instances de concertation et de protocoles de coopération interinstitutionnelle. Ils n'en demeurent pas moins sources d'inertie et, en fin de compte, de déresponsabilisation quant à l'enjeu commun des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi. Certes, chacun dans son domaine de compétence « fait ce qu'il peut », mais c'est précisément dans les manques d'articulation que se produisent les ruptures dans les transitions des jeunes.

Exemple 1 : la partie de ping-pong qui consiste à transférer la personne de l'ONEM/Actiris au CPAS et du CPAS à l'ONEM/Actiris.

En effet, en conséquence des politiques fédérales d'activation et de contrôle, la mise en œuvre de mesures d'exclusion des demandeurs d'emploi a pour conséquence de reporter sur le niveau local des CPAS une partie de la charge financière et de l'accompagnement de ces publics les plus fragilisés,

tandis que la mise à l'emploi effectuée par les CPAS via la modalité de l'article 60 a pour terme et objectif de permettre à l'allocataire social de recouvrer ses droits à l'assurance chômage.

Exemple 2 : alors que les CPAS encouragent, selon des modalités très variables d'un CPAS à l'autre, la reprise d'études de plein exercice pour les jeunes, le statut de demandeur d'emploi est, sauf pour les cas de figures spécifiques selon le type d'étude et les professions en pénurie, incompatible avec celui d'étudiant, et cela alors même que les recommandations européennes plaident en faveur de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'acquisition de compétences pour des emplois.

Exemple 3 : alors que les jeunes en décrochage et en déshérence peuvent se reconstruire (« se trouver », construire leur projet de vie) par des expériences de socialisation et de volontariat, telles que celles proposées par des acteurs du secteur jeunesse (Solidarcité, Service civil citoyen [SCC]...), ces activités et expériences sont potentiellement incompatibles et sanctionnables au regard de la réglementation en matière de chômage.

2.3 Un référentiel commun, mais la persistance de débats et controverses

Par delà la fragmentation institutionnelle, c'est peut-être sur le plan des idées que peut se construire une vision partagée de l'action publique en matière de transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi. Autrement dit, les acteurs des transitions, et en particulier CPAS et SPE, s'inscrivent-ils dans un référentiel commun ?

De fait, ces politiques, ces dispositifs et ces pratiques s'inscrivent, non sans débats et controverses, dans le cadre du référentiel des politiques d'activation promu aux niveaux européen et national (Conter, 2012).

Le caractère consensuel des objectifs proclamés et des normes diffusées au niveau européen n'empêche pas le maintien de débats importants. Au sein du cadre du référentiel de l'activation, les débats restent posés entre les approches plus *welfare* (garantir un haut niveau de protection sociale, miser sur la formation et des emplois de qualité) et les approches *workfare* (limiter les allocations sociales, flexibiliser le marché de l'emploi). Le sens même des politiques d'activation relève de conceptions divergentes selon que l'activation est envisagée comme la contrepartie des allocations, comme un vecteur d'employabilité ou comme une opportunité plus large de participation à la vie sociale (Franssen et al, 2013). Logiquement au regard de leurs missions respectives, alors que le SPE privilégie une activation directement centrée sur la recherche d'emploi, les CPAS ont davantage de latitude pour prendre en compte les facteurs sociaux ou personnels qui empêcheraient une insertion professionnelle, notamment en raison des motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser l'usager d'une recherche active d'emploi. Ce constat général doit être lui-même nuancé en fonction de la diversité des pratiques professionnelles au sein même des CPAS et du SPE.

Ces divergences idéologiques renvoient à la fois aux positions des différents acteurs dans le champ de l'action publique (ONEM *versus* SPE *versus* CPAS *versus* Missions Locales, syndicats *versus* patronat, acteurs publics *versus* acteurs associatifs), mais également aux différences de culture politique, qui se traduisent dans des rapports différents à la norme entre acteurs francophones et acteurs néerlandophones.

On peut aussi référer ces divergences aux tensions entre les différentes strates de l'action publique que représentent respectivement l' 'État gendarme, qualifié aussi de « libéral » (responsabilité individuelle, pouvoir de sanction), « l'État social » (régulations collectives, droits créances, approche catégorielle) et « l'État réflexif » (accompagnement individuel, droits, autonomie, mise en réseau) (Cantelli et Genard, 2007).

2.4 Des outils partiels et instrumentalisés

À défaut d'un consensus sur les valeurs et les normes, est-ce via les instruments et les outils qu'est assurée la coordination de l'action entre CPAS et SPE ? Lascoumes et Le Galès nous invitent en effet à analyser l'action publique à partir de ses instruments et de ses outils et objets concrets : procédures, logiciels informatiques, nomenclatures, catégories administratives et statistiques, etc. Les instruments techniques tendraient de la sorte à s'imposer comme pilotes invisibles de l'action des professionnels et des parcours des usagers. (Lascoumes, le Galès, 2004).

De fait, les politiques et dispositifs de transition se caractérisent par une instrumentation croissante. Pour faire face aux nouveaux flux générés par les politiques d'activation systématique et obligatoire des demandeurs d'emploi et des usagers, la réponse managériale apportée au sein du SPE et des CPAS consiste généralement à renforcer les prescriptions, et à imposer un mode de standardisation par les procédures bureaucratiques et informatiques.

Dans le cadre du Service public de l'emploi, l'ensemble du travail d'accompagnement est ainsi organisé par le logiciel IBIS. Le logiciel détermine les options possibles, réduit la complexité à un code, impose sa nomenclature et son parcours prédéfini. L'écran s'interpose dans la relation duale entre le professionnel et l'utilisateur. Le « serveur » informatique devient l'entité qu'il faut servir. Seule trace de l'activité du professionnel, tout comme de l'activation de l'utilisateur, elle est par conséquent l'instrument de leur évaluation et de leur contrôle.

« L'encodage est de plus en plus organisé en fonction d'un contrôle du chercheur d'emploi et l'outil qui doit à la base être un outil de travail pour le conseiller n'est plus ergonomique. Le logiciel a perdu de son utilité pour l'accompagnement du chercheur d'emploi, et pour la direction employeur, le logiciel a rendu plus compliquée la fonction de *matching* qu'il est censé faciliter » (un gestionnaire d'offre du Service public de l'emploi).

Du côté des CPAS, la tendance est également à une instrumentation croissante du travail d'accompagnement réalisé par les assistants sociaux et les agents d'insertion. Quelques CPAS se sont résolument engagés dans la voie d'une modernisation par la standardisation des procédures administratives et informatiques, via un dossier social informatisé unique. Toutefois, de manière massive, l'état des lieux des instruments (« New Horizon, CPAS2000, New Wallace... ») et de leurs usages en CPAS montre que ceux-ci demeurent parcellaires et disparates, peu utiles et peu utilisés, voire rejetés, à l'exception notable des instruments et procédures nécessaires à la récupération des financements auprès de l'État fédéral ou des partenaires régionaux.

Il ressort des récits d'expérience des travailleurs sociaux à propos de l'informatisation du travail social que les instruments mis à disposition sont jugés complexes, peu conviviaux et relativement inefficaces. Ils tendent également à être perçus comme une menace pesant sur la relation singulière entre le travailleur social et l'utilisateur.

« Pour la question de la standardisation, le souci principal, c'est la question de l'accès à l'information détaillée du dossier. Que les agents concernés et les chefs de service aient l'accès OK, mais les conseillers, ça c'est vraiment pas souhaitable. Il faut qu'ils aient toute l'info nécessaire à une prise de décision éclairée, mais pas accès à toutes les infos sur les usagers ».

« Le danger du rapport standard c'est de se contenter de cocher, de ne plus regarder la situation dans toute sa complexité, de se réfugier derrière un canevas pour échapper à la responsabilité, j'ai des collègues comme cela. Ce n'est pas du travail social ».

Si les instruments internes à chaque institution posent question, il en va de même, et de façon encore plus importante, pour les instruments censés favoriser le travail en réseau entre opérateurs. En Région bruxelloise, Réseau des Plates-formes pour l'Emploi (RPE) est l'outil d'encodage et de transmissions des informations devant permettre d'assurer une traçabilité des actions réalisées par

l'usager auprès des différents opérateurs, notamment entre SPE et CPAS. En pratique, l'usage du RPE s'effectue de manière minimaliste :

« C'est juste pour obtenir le financement »

« Normalement, les offres d'emploi devraient être introduites dans le RPE, mais ils ne le font pas pour éviter qu'un autre service ou un autre opérateur s'en empare. »

L'analyse des pratiques révèle un rapport instrumental aux outils teinté de méfiance : « Que va faire le partenaire de l'information ? »

Pour surmonter ces difficultés de transmission de l'information, c'est de manière croissante par les échanges automatisés d'information via la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (*datawarehouse* marché du travail et protection sociale) que les SPP d'une part, les CPAS, d'autre part, peuvent être informés de la situation de leurs usagers auprès de leur partenaire.

Cette fragmentation se vérifie également pour les instruments et les outils de connaissance, de pilotage et d'évaluation de l'action publique. Si chaque institution dispose de ses propres données et indicateurs (parfois sommaires), leur mise en relation et leur comparabilité font encore défaut. Certes, la situation des jeunes à un moment donné est connue. Or, ce qui est important à décrire et à analyser pour le pilotage de l'action publique, mais aussi le plus difficile, ce sont les transitions (intra et intersystèmes), particulièrement nombreuses au cours des premières années de vie active.

2.5. Des professionnels en tension

C'est en première ligne, dans les relations entre les professionnels et les usagers que s'actualisent les institutions, les plans et les dispositifs, que s'éprouvent les dilemmes moraux et pratiques. L'action publique se fait au concret, dans les activités les plus routinières des agents, dans les interactions les plus quotidiennes entre les agents et les gens (Lipsky, 1980), (Dubois, 1998).

Que cela soit en CPAS ou au sein du SPE, l'accent mis sur les fonctions d'accompagnement et d'activation des jeunes comme réponse privilégiée aux difficultés d'insertion dans l'emploi expose particulièrement ces professionnels de première ligne aux tensions de leur fonction d'intermédiaire. Ils apparaissent parfois aussi démunis que les jeunes qu'ils sont censés aider.

« Je ne sais pas ». Récit d'un conseiller emploi d'Actiris travaillant dans une antenne locale :

« C'est l'histoire d'un jeune de 19 ans, secondaire inférieur. Il a interrompu sa 4^e année. Le jeune arrive chez moi avec un projet professionnel inexistant, avec des envies inexistantes. Donc je l'oriente vers un "groupe jeunes" d'une semaine. Et je lui dis, tant qu'on y est, faites aussi votre CV, votre lettre de motivation. Quand il revient vers moi, il n'avait rien fait. À ce moment-là, le "groupe jeunes" n'est plus d'actualité. Mais il me dit qu'il veut faire une formation en électroménager. Je me renseigne, et je l'inscris. Et puis, pas de bol, il n'a pas été à la formation.

J'essaie de retourner vers lui en lui demandant : "qu'est-ce que tu veux faire dans la vie en général ?" — il ne sait pas, alors je lui demande "est-ce que l'argent t'intéresse ?" il ne sait pas. Là, il me dit qu'il travaillerait bien avec son père dans le café familial. Je lui demande s'il se voit faire ça... Il me dit qu'il ne sait pas.

Je suis moi-même perdu dans ce que je dois faire avec lui. Le prochain rendez-vous est dans 15 jours, et je suis toujours dans mes réflexions, je ne sais pas quoi faire. C'est limité, avec la batterie de solutions qui sont à ma disposition. »

« Jury Central ». Récit d'une assistante sociale en CPAS, service ISP

« Je travaille au département formation dans un CPAS. Je fais de l'accompagnement individuel. Les formations sont généralement organisées à l'extérieur. C'est une jeune qui est arrivée dans notre département parce qu'elle a arrêté les études. Elle a 20 ans, elle a arrêté ses secondaires, techniques de qualification. Elle dit qu'elle voudrait faire une formation, mais elle ne sait pas trop dans quel domaine. Elle me parle d'une formation comme esthéticienne. Il m'a semblé que c'était parce qu'elle avait une copine qui faisait cela qu'elle voulait le faire aussi. Je l'envoie à Bruxelles Formation. Je pensais qu'elle était assez autonome pour faire des recherches elle-même. Au 2^e rendez-vous, elle avait été à Bruxelles Formation, et elle allait un peu dans tous les sens : la bureautique, l'informatique,... et surtout elle avait déjà raté le début des sessions de formation. Donc je lui ai proposé de passer par une autre étape et de faire une détermination de projet.

Elle n'était pas sûre parce qu'elle aurait l'impression de perdre du temps. Elle est revenue avec sa mère et finalement elle a décidé de suivre la détermination de projet. Suite à cela, elle a décidé de faire le jury central pour ne pas être bloquée et avancer dans son diplôme.

Pour l'instant elle doit aller à la Communauté française pour voir comment c'est organisé. Elle fait pas mal de démarches. Elle bénéficie du revenu d'intégration ».

De nombreux autres récits évoquent des expériences similaires, marquées par la frustration et un sentiment d'impuissance face, d'une part, à l'ampleur des difficultés objectives, subjectives et relationnelles des jeunes, et d'autre part, aux limites des réponses que peut apporter le professionnel.

À défaut de proposer des réponses substantielles directes sous forme d'emploi — au mieux les conseillers-emploi et agents d'insertion peuvent parfois proposer des offres d'emploi auxquelles le jeune sera invité à postuler —, ces agents de l'intermédiation en viennent parfois à redéfinir à minima leur fonction : assurer la mise en conformité administrative et la constitution du dossier de l'usager, veiller au respect des obligations et/ou au maintien des droits de l'usager, lui apporter un soutien moral, lui prodiguer des conseils et consignes pour la poursuite de sa recherche d'emploi en l'adressant à un autre opérateur. Fondamentalement, il s'agit d'assurer la continuité de l'activation.

À cet égard, les analyses en groupe ont lourdement souligné le paradoxe bureaucratique dans lequel sont souvent placés les professionnels de première ligne, chargés d'autonomiser les usagers alors qu'ils ressentent eux-mêmes le manque d'autonomie de leur fonction.

2.6. Quels résultats ?

In fine, le déploiement de l'action publique à l'égard des jeunes en transition pose la question de son évaluation.

L'évaluation de la mise en œuvre du CPP effectuée par l'Observatoire de l'Emploi, indique que le taux de mise à l'emploi des jeunes sortis de l'école ayant bénéficié du CPP en 2010 est supérieur de 10,6 % à celui du même groupe de jeunes un an auparavant. Ce constat positif est en partie à mettre sur le compte d'effets conjoncturels. (De Villers, 2013).

Pour sa part, dans son analyse des déterminants du chômage en Région de Bruxelles-Capitale, Marion Englert en conclut, pour la Région bruxelloise, que le plan d'Activation du Comportement de Recherche est d'« une efficacité contestable pour la réduction du chômage » tout en constituant un « vecteur de pauvreté ». (Englert, 2013 : 284).

Si certaines études semblent mettre en évidence l'effet incitatif et préventif de la menace de sanction (Cockx & al, 2011), elles mettent en évidence que les chercheurs d'emploi sanctionnés sont les plus

vulnérables et les plus défavorisés sur le marché du travail, notamment en termes de qualification (Cherenti, 2010) (Cockx & al. 2011), cité par Englert, 2013 : 288).

Comme le résumait Bonvin et Conter : « Hors situation de plein emploi, l'aptitude des politiques à accroître les opportunités individuelles en agissant sur l'offre de travail (incitations, formations, etc.) reste en effet d'une efficacité très limitée » (Bonvin et Conter, 2006).

Sur le plan de l'analyse qualitative, les analyses en groupe menées avec les professionnels de l'intermédiation ont explicité quelques-uns des effets paradoxaux d'une action publique focalisée sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des usagers.

Le premier paradoxe est que, destiné à favoriser les transitions vers l'emploi, l'espace transitionnel tend à devenir un espace de circulation en soi. Le développement considérable des fonctions d'accompagnateurs, la complexification intraorganisationnelle et interorganisationnelle ont conduit à une extension et à une segmentation croissante des transitions entre l'enseignement et l'emploi.

En particulier, la césure entre les missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi et les missions de « placement » et de « mise à l'emploi » constitue un véritable fossé dans le parcours du demandeur d'emploi. Ce sont des organismes et/ou des services et des intervenants différents qui assurent, d'une part, « l'accompagnement du chercheur d'emploi » et d'autre part, « sa mise en relation avec le marché de l'emploi », que cela soit en lui proposant un emploi subsidié ou en le mettant en relation avec des employeurs. L'analyse en groupe réunissant les différents professionnels d'Actiris a mis en évidence les différentes logiques d'action des professionnels, selon leur fonction et leur position dans l'organisation. Alors que les « conseillers emploi » se réfèrent à une logique d'activation des demandeurs d'emploi prégnante dans leur direction, les « gestionnaires d'offre » s'inscrivent dans une logique de service des employeurs : « La réalité, c'est que le gestionnaire d'offre sait que pour 99 % des chercheurs d'emploi, c'est un combat perdu, et donc il sait qu'il va chercher le meilleur candidat pour ne pas se faire taper dessus par son responsable et son employeur ».

Ce clivage se retrouve également au sein des CPAS. C'est ici en particulier le passage entre le Service Social Général (SSG) et le Service d'Insertion socioprofessionnelle qui fait office de « pont aux ânes » pour les usagers, donnant lieu à des tensions récurrentes entre les assistants sociaux du SSG et les agents d'insertion quant à leur appréciation de l'employabilité de l'usager. Au sein même des services ISP, l'autonomisation d'une cellule chargée de la mise à l'emploi via les contrats article 60 constitue un nouveau filtre, posant la question de la catégorisation et de la sélection des usagers qui peuvent en bénéficier.

Il en résulte une tendance à la segmentation interne des publics au sein de ces dispositifs et entre ces dispositifs. Le risque est alors de se limiter à une logique « d'écémage », en rejetant les jeunes « les moins motivés », « les moins aptes », « ceux qui ne disposent pas d'un projet », etc.

Comme le soulignent Orianne, Moulaert et Maroy dans les conclusions de leur recherche sur la mise en œuvre des dispositifs d'activation, « la première dérive consisterait à déconnecter totalement les finalités subjectives du travail des professionnels (faire travailler l'employabilité) des attentes politiques (mettre à l'emploi), autrement dit, déconnecter le lien entre le travail sur l'employabilité et la mise à l'emploi ; dans ce cas, le travail d'insertion se réduirait à une pure assistance psychologique d'exclus du marché du travail et le dispositif intégré d'insertion ne serait plus qu'un « mode d'emploi pour l'employabilité » (Orianne et al. 2004).

3. Balises et perspectives

Complexité conflictuelle des partenariats, cloisonnements institutionnels, débats et controverses persistants à propos du référentiel de l'activation, confusion entre procédures contrôlantes et processus capacitants, anomie des professionnels de première ligne, efficacité relative et sélective d'une stratégie d'activation des usagers et chercheurs d'emploi en l'absence de perspectives suffisantes d'accès effectif à l'emploi, etc. Ces constats critiques constituent autant de défis pour la gouvernance des transitions des jeunes peu scolarisés entre l'enseignement et l'emploi.

Ces défis sont en partie internes à chacune des institutions. Tant les CPAS que le SPE sont d'ailleurs en chantier permanent pour faire face aux enjeux professionnels et organisationnels ainsi qu'aux difficultés de pilotage qu'impliquent la poursuite et le renouvellement de leurs missions dans un environnement social et politique en mutation.

Mais ces défis sont également externes et concernent la construction de l'action publique en matière de transition des jeunes. CPAS et SPE sont des acteurs clés de cette action publique, mais leur importance ne doit pas alimenter une tentation monopolistique qui en ferait des acteurs exclusifs.

Trois balises peuvent être proposées. Elles portent respectivement sur la responsabilisation collective des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi, sur la clarification des termes du contrat social et sur les exigences de capacitation de l'action publique.

3.1. Assumer collectivement la responsabilité des transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi : construire les mondes sociaux de l'insertion

Au consensus excluant qui fait porter aux plus faibles la responsabilité de leur insertion, il s'agit de substituer la responsabilisation collective, le degré de responsabilité de chacun des acteurs étant proportionnel à son pouvoir social dans la régulation des transitions. Il convient d'agir « avec » les personnes et « sur » les systèmes (et pas seulement « sur » les personnes), en favorisant des stratégies inclusives et coopératives aux différents niveaux et entre les différents acteurs des transitions.

Construire de manière partenariale les « mondes sociaux de l'insertion », et non plus se rejeter entre institutions, et sur les jeunes eux-mêmes, la responsabilité de la situation des jeunes précaires, demande de restructurer les partenariats aux niveaux stratégiques et opérationnels, et à celui du soutien, ainsi que d'impliquer les acteurs en amont des transitions, ceux de l'enseignement, et en aval, les acteurs du monde du travail et particulièrement les employeurs. Il y a un rôle nouveau à développer pour les CPAS et SPE comme médiateurs au sein d'un réseau d'action publique.

Une approche positive des transitions plaide pour la construction de régulations spécifiques, encadrées dans le tissu social et économique local, reposant sur l'engagement conventionnel et contractuel des institutions, des entreprises et des collectifs (Gazier, 2008 : 99).

3.2. Clarifier les termes du contrat social : vers une « Garantie pour la jeunesse »

Sur le plan des droits, obligations et statuts, les jeunes en transition connaissent actuellement une diversité de situations et de statuts selon qu'ils sont demandeurs d'emploi en stage d'insertion ou demandeurs d'emploi indemnisés, selon qu'ils sont bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale octroyé par les CPAS, qu'ils sont en reprise d'étude ou en dehors de toute protection sociale. Ces diversités de statut conditionnent les ressources auxquelles ces jeunes peuvent avoir accès, sur le plan financier, mais également sur le plan des opportunités de reprise d'études, d'accès aux formations, aux stages, à l'emploi ou à des expériences alternatives de socialisation.

Si l'on ne veut pas s'en tenir à une pseudo-activation et à une pseudo-contractualisation, il importe de clarifier les termes du contrat proposé aux jeunes en transition.

En ce sens, on peut souligner l'intérêt du principe de la « Garantie pour la jeunesse » promue au niveau européen et en voie d'implémentation en Région de Bruxelles-Capitale. Le principe de la

« Garantie pour la jeunesse » est de garantir à tout jeune en décrochage (d'emploi ou d'études) l'accès effectif dans un délai rapproché, à un emploi ou à un stage ou à une formation⁷.

Accompagnée de recommandations quant aux modalités de sa mise œuvre (approche partenariale, ciblage sur les jeunes en dehors de l'emploi, de l'enseignement ou de la formation – et pas uniquement sur les jeunes enregistrés comme demandeurs d'emploi —, nécessité d'une évaluation continue) et d'un appui financier européen pour permettre son implémentation dans les contextes nationaux et régionaux, la Garantie pour la jeunesse constitue-t-elle le vecteur d'un nouveau paradigme, impliquant de ne plus s'en tenir à un traitement moral des jeunes en transition, focalisée sur les facteurs individuels et motivationnels de l'accès à l'emploi ?

On peut en tout cas relever que le concept de « Garantie » vient interroger les politiques d'activation en évoquant une responsabilité, non seulement individuelle, mais bien copartagée entre les acteurs institutionnels concernés et les demandeurs d'emploi par rapport à leur recherche d'emploi (CCFEE, 2013). Dans la recommandation européenne, il est fait mention du « principe d'obligation réciproque » entre les jeunes et les institutions mettant en œuvre la Garantie pour la jeunesse. Il s'agit là d'une contrepartie qui sera donnée au jeune en échange de son « activation », évitant ainsi l'impression d'un « faux contrat ».

De même, la mise en place d'une Garantie pour la jeunesse au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale est une opportunité pour refonder et dynamiser les partenariats entre SPE et CPAS et plus largement entre acteurs publics, privés et associatifs, dans la construction d'offres de services diversifiées et complémentaires. L'enjeu est bien ici d'inverser la pyramide de l'action publique au bénéfice des jeunes les plus éloignés de l'emploi et des professionnels de terrain en nouant des accords institutionnels qui placent l'ensemble des institutions et organismes au service de leurs besoins. Il s'agit de construire des relations de confiance personnalisées avec le jeune et lui assurer un accompagnement par un seul référent.

Prendre au sérieux la promesse de la « Garantie pour la jeunesse » pour apporter une réponse adéquate à chaque jeune implique tout à la fois :

— *de combler les « trous » de la protection sociale des jeunes en phase de transition entre études, formations et emploi.* On constate à la fois une multiplication des formes pseudo-contractuelles et une disparité, voire un arbitraire, dans les « droits et devoirs » des jeunes en phase de transition selon leur statut institutionnel. En ce sens, on devrait pouvoir *remplacer les divers « pseudo-contrats » par un « vrai contrat » — voire par un statut — de transition, permettant de combiner formation, engagement volontaire, reprise d'études, lancement d'activités...* Il y a là une nouvelle génération de droits sociaux, économiques et culturels à inventer, par-delà les découpages institutionnels et statutaires actuels pour donner corps au principe de « droits d'autonomie » davantage liés aux personnes qu'aux statuts et aux institutions ;

— *de sécuriser les transitions, non seulement du point de vue statutaire et juridique, mais sur le plan substantiel.* Pour ne pas se limiter à un simple accompagnement psychologique et moral, l'accompagnement doit être substantiel, favorisant effectivement l'accès à des ressources d'orientation, d'études et de formation, de stage, d'expériences de socialisation et d'emploi. Cela implique d'assurer la continuité, la valorisation et la complémentarité des parcours. En ce sens, la comparaison des différents dispositifs de transition permet de souligner l'importance de caractéristiques comme le caractère intensif du dispositif, sa dimension expérientielle favorisant des mises en situation réelle et les possibilités effectives d'insertion dans l'emploi, ainsi que la poursuite d'un accompagnement et d'une triangulation de la relation employeur-stagiaire/employé ;

— *de personnaliser et de globaliser l'accompagnement.* Il s'agit de prendre au sérieux la reconfiguration de l'action sociale autour des personnes et de leurs problèmes singuliers. Cela entraîne la nécessité de l'organisation d'une action publique sur mesure, Il importe que les dispositifs soient

des dispositifs de personnalisation par lesquels le soi acquiert une valeur sociale positive (Cantelli et Genard, 2007). L'élargissement des options ouvertes aux jeunes en transition doit permettre de dépasser les oppositions entre les différentes conceptions de l'activation. Un accompagnement personnalisé implique de ne pas introduire de procédures de contrôle bureaucratique dans le processus d'accompagnement. Afin de renforcer les capacités des personnes aidées, il faut modifier l'éthique de l'action publique et des pratiques professionnelles. Il s'agit encore d'assurer la continuité de l'accompagnement en évitant le morcellement et la superposition d'intervenants aux rôles cloisonnés. Mettre l'utilisateur au centre de l'accompagnement implique que les différents services et intervenants soient effectivement organisés autour de l'utilisateur plutôt que d'être dans une logique de « transfert » de la patate chaude.;

— *de développer une véritable politique d'information et d'orientation accessible à tous les jeunes et plus lisible que les dispositifs disparates actuels.* Dans un contexte de diversité et de complexité croissante de dispositifs (de formation, de filières d'études, de possibilités de bourses de voyage, de secteur d'emploi, etc.), l'accès à l'information est une ressource stratégique, génératrice d'inégalités. Les enjeux de l'orientation apparaissent cruciaux. Ce qui fait défaut ici, ce n'est pas tant l'information elle-même, mais plutôt sa profusion, difficile à gérer. À cet égard, plutôt que la démultiplication des « bilans de compétence », « conseils d'orientation » et « détermination de projets » actuellement proposés par une diversité d'intervenants tributaires de leur propre cadre institutionnel d'outils parfois limités à leur disposition, il conviendrait de donner suite à la proposition de développer, de manière partenariale, un véritable centre de référence en matière d'orientation et de détermination de projet d'études, de formation et de profession.

Rendu prudent par les nombreuses promesses non tenues, on se gardera de trop attendre de la « Garantie pour la jeunesse ». S'il n'est pas investi comme une opportunité de refondation de l'action publique au bénéfice des jeunes peu scolarisés en transition, le « nouveau paradigme » espéré risque de ne constituer qu'un dispositif occupationnel supplémentaire dans le *patchwork* des transitions. L'effectivité de cette promesse se vérifiera concrètement à ses modalités d'application et ses usages⁸.

3.3. Capaciter l'action publique

La troisième balise porte sur la capacitation de l'action publique elle-même.

Capaciter les professionnels et l'organisation

Les attentes d'éthicisation et de capacitation de l'accompagnement ont des implications pour les professionnels de l'accompagnement et pour les cadres organisationnels dans lesquels ils déploient leurs métiers.

Comme l'a mis en évidence la recherche menée sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois, le développement des savoirs et l'accroissement de l'autonomie sont deux facteurs clés de l'extension du pouvoir d'agir des professionnels. Cela suppose d'intervenir à la fois sur les contenus de leur travail, sur les modes d'organisation du travail et sur la gestion des ressources humaines (Degraef, 2013 : 26). De même, dans son analyse du travail des conseillers emplois du Forem, Héloïse Leloup a bien mis en évidence les enjeux de la professionnalisation de ces agents de première ligne. Ce passage d'un pilotage par les procédures administratives à un pilotage par la professionnalisation implique à la fois de renforcer le référentiel professionnel de ces agents et d'investir dans leur formation et leurs moyens d'action concrets (Leloup, 2013).

Se donner les moyens de l'évaluation et du pilotage

Enfin s'affirme la « nécessité d'un pilotage réflexif et informationnel des transitions ». Sur le plan de la gouvernance, l'espace transitionnel bruxellois constitue un modèle polycentré et multi-niveaux, marqué par la pluralité des instances de pilotage, de concertation, d'avis. Prises une à une, chacune de ces instances a sa légitimité et sa fonctionnalité propre. Cette pluralité est en partie inhérente aux sociétés « complexes et autoréflexives » contemporaines.

Sans plaider pour un pilotage monopolistique qui serait contradictoire avec la nature même de l'espace transitionnel, on peut souhaiter une clarification du schéma de gouvernance de l'espace transitionnel en Région de Bruxelles-Capitale. À cet égard, la structuration des acteurs des transitions (SPE, CPAS, Missions Locales, OISP, enseignement, employeurs, etc.), en « bassin de vie » est porteuse de potentialités, bien qu'il faille déplorer qu'à Bruxelles cette structuration reste scindée entre acteurs francophones et néerlandophones.

¹ Basée sur la méthodologie d'analyse en groupe, cette recherche a permis aux différents acteurs concernés d'analyser ensemble l'action publique en matière de transition des jeunes peu qualifiés entre l'enseignement et l'emploi. Au cours de 23 journées d'analyse en groupe, plus d'une centaine de participants - responsables institutionnels, enseignants, employeurs, professionnels de l'intermédiation (conseillers emploi, travailleurs sociaux, formateurs, agents d'insertion, etc.), jeunes sans emploi, etc. - ont ainsi pu confronter, à partir de récits d'expériences, leurs analyses et leurs propositions.

Centré sur la Région de Bruxelles-Capitale, le projet a été alimenté par la comparaison avec les expériences d'autres régions et pays européens et par les échanges avec plusieurs services publics d'emploi européens. Pour les volets régional et européen, trois Services Publics de l'Emploi se sont associés au projet : l'Arbeitsmarktservice Österreich (AMS – SPE Autriche), la Bundesagentur für Arbeit (SPE Allemagne) et le FOREM (SPE Belgique Wallonie).

En outre, cinq séminaires statistiques ont été organisés par la CCFEE dans le cadre du projet LaboJeunes. Chacun de ces séminaires a réuni entre 30 et 50 participants directement impliqués dans la production, l'analyse et l'usage de données et d'indicateurs de type statistique dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement et de la formation. (<http://www.youthlab.eu>)

² Impulsée par la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région bruxelloise (AVCB), cette recherche portant sur l'accompagnement des personnes bénéficiaires de l'aide sociale dans les CPAS bruxellois s'est déroulée en plusieurs phases. Le dispositif de recherche-action a consisté pour les chercheurs à établir conjointement un état de la situation et des connaissances, à partir de données transmises par des CPAS et d'observations dans quelques CPAS, aboutissant à la rédaction de huit notes thématiques² transversales qui ont servi de base de réflexion pour le travail d'analyse en groupe. Celui-ci a été mené par huit groupes thématiques réunissant chacun une dizaine de travailleurs sociaux aux fonctions diverses provenant des différents CPAS bruxellois.

³ La qualification usuelle de « peu qualifiés » doit être remise en question. Il serait plus exact de parler de jeunes peu scolarisés et peu certifiés, ce qui n'exclut pas qu'ils disposent de compétences et de qualifications, sans que celles-ci ne soient reconnues et valorisées sur le marché de l'emploi (Rose, 2012).

⁴ « L'intervention des CPAS constitue une aide résiduaire qui a lieu quand l'utilisateur est dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins soit par les revenus de son travail, soit par d'autres moyens tels que l'assurance chômage.

Le fait d'être allocataire du revenu d'intégration ou de l'aide sociale du CPAS peut donc être considéré comme un pas de plus vers la précarité. Sur base des informations disponibles, environ un cinquième des jeunes inscrits en stage d'insertion professionnelle auraient un lien avec le CPAS, c'est-à-dire qu'ils disposent d'une aide financière du CPAS (sous forme de RIS ou autre). Au total, la proportion de DEI ayant un lien avec le CPAS est plus élevée chez les jeunes (15 %) que dans l'ensemble des DEI (11,4 %) » (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2013) « Jeunes en transition, adultes en devenir », Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012, Commission communautaire commune : Bruxelles, p35).

⁵ L'art 60 de la loi organique des CPAS permet en effet au CPAS d'engager une personne afin de lui ouvrir le droit aux allocations de chômage et /ou de lui permettre d'acquérir une expérience professionnelle. Le contrat de travail est exécuté soit au sein du CPAS soit auprès d'un tiers. Force est pourtant de constater que, pour une majorité des usagers des CPAS, cet objectif demeure éloigné, voire hors d'atteinte. Ainsi par exemple, en Région de Bruxelles-Capitale, seul un tiers des bénéficiaires du revenu d'intégration fait l'objet d'un accompagnement en insertion socioprofessionnelle, et la proportion, environ 10%, de ceux qui bénéficient d'une mise au travail (essentiellement et de manière provisoire via les emplois 'article 60') est encore bien plus réduite. (Source, SPP Intégration sociale, bulletin statistique mars 2012).

⁶ FICHE TECHNIQUE D'INFORMATION, Réglementation ONEM à propos du stage d'insertion professionnelle et rôle de l'agent d'Actiris, Direction CE, Service QM, janvier 2012

⁷ En réponse à la crise de l'emploi qui touche particulièrement les jeunes en Europe, les politiques européennes en faveur des jeunes ont été renforcées à travers le paquet « emploi des jeunes » présenté par la Commission en décembre 2012 dont un des volets est la « Garantie pour la jeunesse » ou « Garantie Jeunes »⁷. Le 22 avril 2013, une recommandation l'instituant a été adoptée par le Conseil de l'UE. Le 1^{er} article de la Recommandation est le suivant : « Art.1 : Veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue⁷, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. »

⁸ On peut d'ailleurs relever que l'objectif du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est de « tendre vers cet objectif » et que la traduction de cet objectif politique dans le Contrat de gestion 2013-2017 d'Actiris en son article 33 est également prudente : « Actiris s'engage à étudier et le cas échéant à proposer la mise en œuvre au Gouvernement de la « Garantie pour la jeunesse » par lequel il propose que, durant la période de leur stage d'insertion professionnelle, tous les jeunes, soit obtiennent un emploi, soit suivent une formation complémentaire, soit participent à des mesures d'activation professionnelle (stage, immersion, essai métier, volontariat,...) avec comme objectif final l'obtention d'un emploi de qualité »