

L'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la statistique



DYNAMIQUES RÉGIONALES

N°18

Surmonter les impensés
des politiques d'insertion
socioprofessionnelle : retours
d'expériences wallonnes et françaises

2
0
2
5



COLOPHON

La revue *Dynamiques régionales* s'inscrit dans les missions de l'IWEPS. Institut scientifique régional au carrefour des champs de la décision politique et de la recherche scientifique, l'IWEPS poursuit l'ambition de donner davantage de visibilité aux travaux scientifiques susceptibles de contribuer au débat public et à la conduite de la politique régionale. Dans cette visée mobilisatrice, la revue *Dynamiques régionales* offre aux chercheurs une opportunité de diffusion des résultats de recherches dont le point commun est de porter sur des questions d'intérêt pour la Wallonie. Pour autant, ils ne se focalisent pas nécessairement sur la Wallonie : les études menées dans d'autres pays ou régions peuvent être riches d'enseignements, fertiliser l'expertise wallonne et éclairer les décisions de nos responsables politiques.

Création graphique : **Déligraph, Bruxelles**

Mise en page : **Snel Grafics SA, Vottem**
www.snel.be

Éditeur responsable : **Sébastien Brunet**

Ces travaux ne reflètent pas la position de l'IWEPS et n'engagent que leurs auteurs.

Dépôt Légal : D/2025/10158/20

ISSN : 2593-4937

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tél : 32 (0)81 46 84 11

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de la publication : Sébastien Brunet

Rédactrices en chef : Claire Dujardin, Virginie Louis et
Sile O'Dorchai

Rédactrice en chef invitée : Aline Bingen (ULB)

Coordination de l'édition : Évelyne Istace

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Lionel Artige (ULiège)

Aline Bingen (ULB)

Marc Bourgeois (ULiège)

Michele Cincera (ULB)

Éric Cornélis (UNamur)

Catherine Dehon (ULB)

Marcus Dejardin (UNamur et UCL)

Isabelle Godin (ULB)

Marie Goransson (ULB)

Jean-Marie Halleux (ULiège)

Cédric Istasse (CRISP)

Karel Neels (UAntwerpen)

Nathalie Schiffino (UCL)

Mélanie Volral (UMons)

Marc Zune (UCL)

TABLE DES MATIÈRES

5 | INTRODUCTION : DU DURCISSEMENT DE L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX AUX APPROCHES ALTERNATIVES D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI

par Aline Bingen

14 | LES FREINS À L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DANS LES TERRITOIRES DÉLAISSÉS : UNE ANALYSE ETHNOGRAPHIQUE EN MILIEUX POST-INDUSTRIELS URBAIN ET RURAL

par Isabelle Carles, Magdalena Grevesse, Victor Henneton

33 | SUSPENDRE LE TEMPS, TISSER DE NOUVEAUX LIENS : L'INVENTION DE L'AGRICULTURE SOCIALE

par Quentin Mortier

50 | LA CONSTRUCTION DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES RÉFUGIÉS COMME PROBLÈME PUBLIC EN FRANCE. LE CAS D'UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL ET SES APORIES

par Jean-Pascal Higélé, Alben Tcholakova

71 | MOBILISER UN FINANCEMENT EXPÉRIMENTAL POUR RENÉGOCIER LES NORMES DU TRAVAIL SOCIAL : LE CAS DU PROJET ENVOL

par Lucille Petit

90 | CONSTRUIRE UN CADRE INSTITUTIONNEL PROPICE AU SUCCÈS DES « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE » ? PISTES DE RÉFLEXION À PARTIR DE L'EXPÉRIENCE WALLONNE

par Julien Charles, Auriane Lamine

Dans ce numéro de Dynamiques régionales, les termes sont employés dans leur sens épiciène de sorte qu'ils désignent toute femme, tout homme, toute personne, quel que soit le genre que cette dernière s'assigne.

INTRODUCTION : DU DURCISSEMENT DE L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX AUX APPROCHES ALTERNATIVES D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI

Aline BINGEN¹

¹ Centre METICES Université libre de Bruxelles – aline.bingen@ulb.be

Dans un contexte de réformes fédérales et régionales des politiques de l'emploi en Belgique, le présent numéro thématique de la revue *Dynamiques régionales* s'arrête sur la genèse et les dynamiques propres à une série d'initiatives locales et régionales d'insertion socioprofessionnelle menées en Wallonie et en France.

En Belgique, l'activation des bénéficiaires de prestations sociales a été érigée au rang de priorité politique depuis la fin des années 1990. Alors que l'enjeu d'une amélioration des conditions de travail aurait pu nourrir les débats en matière d'emploi suite à l'augmentation fulgurante du nombre de travailleurs en incapacité de longue durée, la rhétorique de l'activation continue aujourd'hui de dominer les discours politiques, associée au double mouvement de durcissement des conditions d'accès et de maintien des allocations sociales, mais aussi d'écourtement des périodes d'indemnisation et d'accompagnement.

Centré sur des logiques de responsabilisation et de conditionnalité croissante dans l'accès aux droits sociaux, l'argumentaire politique semble, sur le quart de siècle qui s'est écoulé, avoir régulièrement écarté du débat public les inégalités persistantes, tant en matière d'accès à l'emploi durable que d'expression du libre choix dans les démarches de recherche d'emploi.

Les initiatives et expérimentations décrites dans le présent numéro remettent ces enjeux d'égalité sociale au cœur du débat. Inscrites à contre-courant des pratiques individualisées et standardisées d'accompagnement des demandeurs d'emploi, elles ambitionnent en effet d'apporter des réponses spécifiques aux difficultés rencontrées par des publics souvent cantonnés aux marges du marché de l'emploi. On verra que les dynamiques professionnelles multi-partenariales et les mécanismes de financement propres à ces contextes d'expérimentation constituent des défis non négligeables. Les approches collectives qui s'y déploient apportent néanmoins un éclairage particulièrement utile à l'heure où les

logiques d'activation associées aux mesures d'austérité sont susceptibles de limiter la portée des mécanismes de solidarité sociale qui s'appliquent en Belgique.

Les conditions de ressources et de soutien psychosocial inhérentes aux démarches de recherche d'emploi semblent peu prises en compte dans les réponses politiques qui ont été privilégiées jusqu'à aujourd'hui. D'une part, les politiques de l'emploi n'ont eu de cesse de limiter l'accès aux mécanismes d'indemnisation à une frange toujours plus large de la population active inoccupée, sans que l'effet attendu par cette diminution des revenus de remplacement sur l'accélération du taux de retour à l'emploi ne se confirme. D'autre part, la rhétorique de la mise à l'emploi rapide semble avoir obtenu la faveur des gouvernements successifs sans tenir compte des obstacles inhérents aux processus d'orientation professionnelle appelant des dispositifs multi-partenariaux au long court pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

C'est sur cette double évolution des conditions de ressources et des modalités d'accompagnement privilégiées que nous revenons brièvement avant d'appréhender les espaces et pratiques d'intervention sociale analysés dans le présent corpus d'articles.

Quand la limitation de l'accès aux allocations freine les perspectives de retour à l'emploi

Nombre d'études ont, au cours des dix dernières années, questionné les mesures successives de restriction de l'accès aux droits sociaux et des montants des revenus de remplacement en raison de la potentielle fragilisation des situations qu'elles génèrent et de leurs résultats peu probants en termes de taux de retour à l'emploi (Dejemeppe et Van der Linden, 2014; Zune *et al.*, 2017; Fonder *et al.*, 2017; Cockx *et al.*, 2022). Avec la dégressivité renforcée des allocations de chômage et les mesures de fin de droits pour un nombre grandissant de catégories de chômeurs, la baisse des ressources financières, sur lesquelles les demandeurs d'emploi peuvent s'appuyer

pour répondre aux injonctions qui leur sont faites s'est accentuée entre 2012 et 2025, sans considérer le potentiel frein lié à leur absence dans les processus d'insertion ou de réinsertion professionnelle.

Le principe d'une dégressivité des allocations de chômage appliquée en 2012 à l'ensemble des catégories de chômeurs, quelle que soit leur situation familiale², qui avait été encouragé par l'OCDE «pour augmenter l'incitation à la recherche d'emploi» (OCDE, 2011), n'aura pas produit les effets escomptés en termes de retour à l'emploi. Le rapport de ce même organisme international avait en effet conclu, en 2022, que «rien ne pouvait indiquer un transfert des allocations vers le travail depuis la réforme sur la dégressivité des allocations de chômage» (OCDE, 2022). En 2018, les chercheurs de l'UCLouvain avaient déjà mis en cause ce principe d'allocations décroissantes en pointant l'effet négatif de la durée du chômage sur l'impact des incitations financières en termes de retour à l'emploi (Cockx *et al.*, 2018). Était notamment pointé le fait que la durée du chômage pouvait aller de pair avec une réduction des chances d'embauche, en raison de la propension des employeurs à recruter les candidats avec une période de chômage plus courte ou d'un sentiment de démotivation renforcé dans le chef des demandeurs d'emploi.

Le risque de précarisation des situations engendré par la mesure avait également été souligné au lendemain de son entrée en vigueur en novembre 2012, dans un rapport du service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Galand et Termote, 2014). Le constat fait par l'ONEM (Nuyts et Segaert, 2022) d'un affaïssement progressif du niveau moyen des allocations en dessous du seuil de pauvreté, entre 2013 et 2020, pouvait notamment confirmer ces craintes³.

Mais au-delà de cette mesure qui visait à agir sur le montant des revenus de remplacement, celles liées à l'exclusion pure et simple d'une série d'allocataires du régime

de sécurité sociale ont également figuré au cœur de l'agenda politique.

En 2012, la période d'octroi des allocations sociales obtenues sur la base des études⁴ est limitée à 36 mois et conduit à l'exclusion de près de 40 000 demandeurs d'emploi du régime de la sécurité sociale, touchant une majorité d'allocataires wallons (Fonder *et al.*, 2017). L'analyse réalisée par le FOREM en 2019 et basée sur un suivi de près de 30 000 demandeurs d'emploi wallons arrivés en fin de droit entre 2015 et 2018 révélait que seuls 26,3 % des personnes ayant perdu leurs allocations en 2015 occupaient un emploi deux ans plus tard, alors que 53 % n'étaient plus inscrits comme demandeurs d'emploi. La population exclue était en outre composée de deux tiers des femmes et 46,5 % des personnes concernées ne disposaient pas d'un certificat d'enseignement secondaire supérieur (FOREM, 2019), soit des populations reconnues comme surexposées au risque d'une exclusion durable du marché de l'emploi.

En 2015, l'allocation d'insertion est supprimée pour les jeunes âgés de moins de 21 ans qui n'ont pas obtenu leur certificat d'enseignement secondaire supérieur et pour les jeunes âgés de plus de 25 ans. Cette mesure n'apportera pas davantage de résultats. Une analyse de l'Institut d'Études économiques et sociales de l'UCLouvain révélait, en 2022, une absence d'effet statistiquement significatif sur la probabilité de sortie vers l'emploi pour ces deux catégories de jeunes, la perte de revenu n'ayant pas favorisé l'accrochage scolaire ni incité les plus diplômés sans allocations à chercher plus activement un travail (Cockx *et al.*, 2022).

Durant la campagne électorale fédérale de 2024, où le projet de limitation de l'octroi des allocations de chômage à deux ans pour toutes les catégories de chômeurs fut particulièrement médiatisé, le centre d'économie appliquée de l'ULB (DULBEA) avait pointé le risque d'un basculement de près d'un tiers des allocataires dans la catégorie des malades de longue durée et un autre

² Ce principe s'appliquait en effet déjà pour la catégorie administrative des cohabitants et sera étendu aux personnes isolées et aux chefs de ménage avec la réforme.

³ Pour la Belgique, en 2020, le seuil de pauvreté correspondait à un revenu net d'environ 1 250 € par mois pour un isolé. Une étude de l'ONEM renseignait qu'un chômeur au statut isolé touchait en moyenne des allocations de 15 % inférieures au seuil de pauvreté contre 9 % en 2013, un chef de famille monoparentale avec un enfant, une allocation de 25,5 % inférieure au seuil de pauvreté contre 24 % en 2013 et un cohabitant, une allocation de 55,5 % inférieure au seuil de pauvreté contre 53 % en 2013.

⁴ Pour rappel, en Belgique, les deux principales modalités pour obtenir des allocations de chômage sont les allocations de chômage (sur base du travail), pour ceux qui ont travaillé et perdu leur emploi, et les allocations d'insertion (sur base des études).

tiers vers l'aide sociale (Bayenet *et al.*, 2024). En outre, cette analyse montrait, comparaison internationale à l'appui, que la limitation de la période d'indemnisation, si elle pouvait exercer un effet sur le comportement de recherche d'emploi, n'avait cependant pas d'effet significatif sur le salaire post-chômage, sur la durée du nouvel emploi ou sur l'adéquation des compétences avec le nouveau poste.

Le débat sur la qualité et la durabilité des emplois, comme horizon et comme élément de compréhension du traitement social du chômage, semble avoir été partiellement écarté de l'argumentaire politique. L'emploi durable sert non seulement d'assise pour la réouverture des droits sociaux après une exclusion ou pour sortir durablement du chômage, mais son absence nourrissait aussi partiellement le phénomène de chômage de longue durée avant la réforme actuellement en vigueur (cf. *infra*). Une note d'analyse de l'économiste Philippe Defeyt rapportait, en juillet 2024, que 39 % des chômeurs de longue durée avaient travaillé au moins une fois depuis que la barre des deux années avait été franchie (Defeyt, 2024), sans toutefois permettre d'atteindre la durée d'activité de trois mois nécessaire à la sortie des statistiques relatives au chômage de longue durée.

Si, comme le souligne Esther Duflou, prix Nobel d'économie, « *les personnes privées d'emploi ont, profondément, la volonté de participer activement à la société* »⁵, ce sont les possibilités d'y parvenir qui posent question. Les données rapportées, dans un communiqué de presse du FOREM sur les offres diffusées par ses soins en 2024 (FOREM, 2025), révélait une proportion importante d'offres d'emploi, que l'on pourrait qualifier de précaires, 63,4 % d'entre elles relevant du circuit intérimaire, 9,2 % concernant des contrats à durée déterminée (CDD), 4,1 % étant reprises sous la catégorie « autres contrats » (étudiants, remplacement, flexi-jobs, etc.), contre seulement 23,2 % de contrats à durée indéterminée.

Le phénomène de discontinuité d'emploi et de ses effets semble également peu pris en compte dans les logiques méritocratiques et responsabilisantes qui accompagnent les discours sur les chômeurs. Or, comme l'affirmaient Duvoux et Vézinat dans leurs travaux sur l'insertion professionnelle des jeunes, « *pour les stagiaires ayant un parcours entaché de plusieurs expériences négatives marquées par des emplois discontinus et précaires, la confusion entre discontinuité d'emploi et manque d'expérience impute au stagiaire la responsabilité de sa situation au lieu d'y voir une variable structurelle indépendante de son mérite ou de sa bonne volonté* » (Duvoux et Vézinat, 2022, p. 79).

Malgré ces analyses, le Gouvernement fédéral s'est attelé, dès son entrée en fonction en février 2025, à mettre en œuvre la limitation à deux ans de l'octroi des allocations de chômage⁶. Cette réforme consacre plusieurs vagues d'exclusion à partir de l'année 2026 pour des catégories de chômeurs bénéficiant déjà d'allocations de chômage en juin 2025, et ce, en fonction de leur durée du chômage⁷. La loi prévoit également une réduction de la période d'octroi des allocations d'insertion pour les jeunes demandeurs d'emploi, passant des 36 mois instaurés en 2015 à 12 mois.

Les projections effectuées par le service public de l'emploi wallon (FOREM) en octobre 2025 révélaient, que sur les près de 100 000 Wallons concernés par une exclusion entre le 1^{er} janvier 2026 et le 1^{er} juillet 2027, près de 60 % seraient peu ou moyennement scolarisés⁸, situation particulièrement préoccupante au regard de la corrélation positive et largement documentée entre le niveau d'études et les chances d'avoir un emploi⁹. Alors que les données publiées par le FOREM en mars 2024 rendaient déjà compte du fait que plus de 25 % de près de 230 000 demandeurs d'emploi inoccupés en Région wallonne étaient inscrits librement, donc non indemnisés¹⁰, les craintes sont vives de voir ce chiffre augmenter, renforçant les processus de « désaf-

⁵ Le Soir, Esther Duflou, économiste : « Nous ne sommes pas dans une période où nous démontrons notre solidarité », 18 mars 2024.

⁶ Loi-programme concernant la réforme de la réglementation du chômage, adoptée par la Chambre le 18 juillet 2025 et publiée au Moniteur belge le 29 juillet 2025.

⁷ D'abord pour les personnes concernées par une durée de chômage de plus de 20 ans, suivies de celles concernées par une durée de chômage située entre 8 et 20 ans, puis entre 24 mois et 8 ans.

⁸ « Fin de droit aux allocations de chômage. Plan d'Action du FOREM », Note au comité de gestion du FOREM, 2025.09.09.

⁹ <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/structure-dactivite-25-64-ans-selon-niveau-de-diplome/>.

filiation sociale» (Castel, 1995) ou de fragilisation de la santé (Lhuilier *et al.*, 2024) accompagnant les «épreuves du chômage» (Schnapper, 1994), déjà observées à la suite des premières mesures d'exclusion (Zune *et al.*, 2017, Fonder *et al.*, 2017).

Dans un contexte de recul de l'emploi salarié en Région wallonne face au recours accru au travail étudiant et aux flexi-jobs (Defeyt, 2026), ces considérations peuvent conduire à une anticipation négative des chances d'insertion à l'emploi durable des personnes touchées par les mesures de fin de droit, pour bon nombre d'observateurs, au premier chef desquels les personnes en fin de droit elles-mêmes. Il n'en reste pas moins que sur le terrain des pratiques, de nombreux intermédiaires de l'emploi devront articuler les effets de ces mesures d'exclusion à des approches d'accompagnement guidées par des principes de libre choix et souvent caractérisés par des étapes d'orientation ou de requalification professionnelle au long cours.

Quand la pression financière s'ajoute à des méthodes d'accompagnement constamment interrogées

Dans un contexte d'écourtement des périodes de transition indemnisées, censées soutenir l'exercice du libre choix d'un métier, des étapes de (re-)qualification qui lui est souvent associée, ou éviter les risques de déclassement consécutifs à une perte d'emploi, les modalités d'accompagnement des personnes les plus vulnérables sur le marché de l'emploi doivent être questionnées.

Les effets potentiellement contreproductifs de modèles standardisés, individualisés et simplifiés d'accompagnement vers l'emploi ont été pointés par des chercheurs de l'Université de Liège (Beuker et Orianne, 2016). Ces derniers ont montré que les processus de «réduction des complexités» à l'œuvre dans les démarches d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi en Région wallonne étaient notamment liés à une connaissance insuffisante des conditions d'exercice des

métiers et des critères de recrutement des milieux professionnels sur lesquels positionner les demandeurs d'emploi. Les moyens dont disposaient les intermédiaires de l'emploi pour saisir des qualités et compétences portées par les demandeurs d'emploi étaient également interrogés, les conduisant régulièrement à opérer un «tri des chômeurs» (Benarrosh, 2000) engageant des formes de préjugements.

La littérature a permis de documenter une diversité des modes de vie et des rapports à l'emploi, notamment des jeunes (Dubar, 2001; Bonnetier et Vendramin, 2025), qui tranche avec les discours homogénéisants, stigmatisants, voire responsabilisants, des situations de non-emploi auxquelles ils étaient confrontés, un «rapport exclusif au marché du travail exacerbant souvent les attitudes de repli de la part des jeunes» (Bregeon, 2017, p.157).

Si tout processus de recherche d'emploi appelle à pouvoir se représenter les conditions d'exercice d'un métier autant que les chances de pouvoir s'y émanciper, ou d'en percevoir des revenus réguliers, les conditions offertes par les dispositifs d'accompagnement – rendus obligatoires – pour permettre aux demandeurs d'emploi d'appréhender le champ des possibles se doivent d'être questionnées.

L'accompagnement se décline régulièrement en entretiens individuels en face à face de courte durée où le comportement d'un demandeur d'emploi est apprécié à l'aune de sa capacité à se raconter, à pouvoir se projeter, maîtriser son projet, isoler ses défauts ou encore détailler ses expériences (Mazade, 2005), dans une logique de «travail sur soi» (Vrancken et Macquet, 2012). À cette fin, les méthodes privilégiées dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi mobilisent régulièrement des exercices d'abstraction nécessitant des compétences langagières et de réflexivité parfois complexes, mobilisés *ex nihilo*, excluant donc ceux dont le capital culturel fait défaut.

¹⁰ Sur les 227 047 demandeurs d'emploi inoccupés, 63,1 % (143 249 personnes) émargeaient au régime de la sécurité sociale (113 794 demandeurs d'allocations – et 29 455 jeunes demandeurs d'emploi en stage d'insertion); 25 387 étaient repris sous la catégorie des autres demandeurs d'emploi inscrits obligatoirement – bénéficiaires du RIS (11,2 %) et près de 58 411 demandeurs d'emploi étaient inscrits librement (25,7 %).

Dès le milieu des années 1990, des travaux de recherche avaient en outre pointé le caractère illusoire de pouvoir anticiper les qualités et compétences susceptibles d'être reconverties dans l'exercice d'un nouveau métier, celles-ci ne pouvaient souvent être avérées qu'*a posteriori*, par la confrontation directe à l'exercice de l'activité (Stroobants, 1993; Benarrosh, 1997). Si les possibilités de s'essayer à certains métiers restent offertes par de nombreux opérateurs d'insertion et de formation professionnelle en Wallonie (filiales dites de «pré-qualification» ou de «qualification»), l'articulation difficile entre des temps d'indemnisation - raccourcis - et des temps de formation qualifiante au long cours risque de se manifester avec vigueur, faisant rejaillir «la contradiction entre une logique d'emploi dominante et une logique de formation dominée et pourtant essentielle» (Dubar, 2004).

Notons enfin que les temps inhérents à la construction d'une relation de confiance entre les intermédiaires de l'emploi et leurs publics (Couronné *et al.*, 2020) pourront également être ébranlés par les nouveaux comptes à rebours imposés par la réforme.

La Wallonie, terreau d'approches d'accompagnement innovantes

En Wallonie, des partenariats inédits ou des approches méthodologiques originales ont été expérimentés puis généralisés par des opérateurs associatifs et publics depuis la fin des années 1970, pour répondre à des difficultés rencontrées par certaines catégories de chômeurs à trouver ou retrouver un emploi. Si certaines expériences ont été institutionnalisées, d'autres initiatives plus ponctuelles ont vu le jour, financées dans le cadre de subsides européens ou par les pouvoirs publics dans le cadre de programmes pluriannuels.

Les cellules de reconversion wallonnes, mises en place depuis 1977 et institutionnalisées en 2004, ont, à titre d'exemple, mobilisé la double expertise du FOREM et des organisations syndicales pour répondre au

risque d'obsolescence et d'illisibilité des qualifications et compétences découlant de la disparition des environnements productifs leur ayant permis de s'y développer, à la suite de fermetures, faillites ou restructurations d'entreprises (Bingen, 2017). Ce modèle inédit d'accompagnement des travailleurs licenciés, qui sera étendu aux publics jeunes à travers le dispositif expérimenté dès 2017 «Coup de Boost»¹¹, a misé sur un cadre d'intervention collectif favorable à la prise en compte des rythmes, des aspirations et des potentiels besoins de formation singuliers, mais aussi à l'entraide dans la mise en mots de compétences et qualités associées aux qualifications et compétences professionnelles peu formalisées en contexte productif. Les apports des pratiques inspirées des démarches collectives misant notamment sur la pédagogie de projets ont également été documentés au Québec, soulignant leur triple bénéfice en termes d'action, d'apprentissage et de reconnaissance (Dionne et Bélisle, 2021).

D'autres pratiques ont misé sur un travail d'intermédiation centré sur une compréhension fine des *desiderata* des entreprises, des contextes professionnels et des manipulations techniques inhérentes aux postes repris dans les offres d'emploi, comme les Missions Régionales pour l'Emploi (MIRE).

Depuis l'entrée en fonction du Gouvernement wallon le 15 juillet 2024, de nombreuses réformes visant, dans un contexte d'austérité budgétaire, à reconfigurer le champ d'action des institutions publiques et associatives engagées dans l'accompagnement des publics dits éloignés de l'emploi, sont à l'ordre du jour. Et ce, au moment où les communes s'apprêtent à devoir accueillir les allocataires touchés par les mesures d'exclusion du chômage en se voyant elles-mêmes amputées de subsides fédéraux (par exemple de «participation et d'activation sociale» notamment) soutenant des initiatives de travail social communautaire déployées au sein des quartiers précarisés.

¹¹ Le dispositif «Coup de Boost» est un dispositif partenarial géré par le FOREM et les mouvements d'éducation permanente des organisations syndicales à destination des jeunes âgés de 18 à 29 ans «ni à l'école, ni à l'emploi, ni en formation - NEET», dont les principes méthodologiques, inspirés des cellules de reconversion, diversifient les acteurs engagés dans l'accompagnement de première ligne du public, comme les activités d'accompagnement et d'orientation professionnelle (individuelles et collectives, en intra et en extra-muros) mises en place sur une période de six mois.

Les actions en faveur de territoires et de publics «délaiés»

Ayant vu le jour sur les territoires urbains et ruraux de Wallonie et de France, des approches d'accompagnement parfois inédites sont étudiées à travers les 5 articles du présent numéro. Les initiatives ont, pour visée commune, de surmonter certains impensés des politiques publiques de l'emploi et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes vulnérables.

L'article d'Isabelle Carles, Magdalena Grevesse et Victor Henneon présente les résultats d'une vaste enquête qualitative menée dans le cadre du projet européen «*Exploring sustainable strategies to counteract territorial inequalities from an intersectional approach*» (EXIT). La première partie de l'article analyse les inégalités territoriales qui caractérisent deux communes pouvant être reprises sous l'appellation de «territoire délaissé» (Béal *et al.*, 2024), Marchienne-au-Pont et Couvin. À partir des multiples freins à l'insertion professionnelle objectivés dans l'enquête, les auteurs rendent ensuite compte des dynamiques de solidarité portées par les parties prenantes des deux territoires pour pallier certaines déficiences de l'État en matière de politique sociale et de l'emploi.

Toujours en Belgique, l'article de Quentin Mortier retrace la genèse d'une initiative mise en place au départ de collectifs d'acteurs se revendiquant de l'agriculture sociale en Wallonie. L'article revient sur les modalités de sensibilisation des relais politiques multiples mises en place pour faire reconnaître la légitimité d'une intervention sociale participative et solidaire réunissant, autour de projets d'économie circulaire et de consommation durable, les agriculteurs et les publics touchés par des problèmes de santé mentale. L'auteur rappelle, en outre, le positionnement complexe d'acteurs en prise avec des risques d'instrumentalisation, mais aussi avec des enjeux impor-

nants de structuration en raison de tutelles sectorielles et politiques multiples.

Les articles rédigés par Jean-Pascal Higélé et Albena Tcholakova, d'une part, et Lucille Petit d'autre part, s'arrêtent sur deux dispositifs mis en œuvre en France, aux publics-cible spécifiques et qui, au-delà des ambitions de s'inscrire à contre-courant des approches linéaires et pré-établies d'accompagnement vers l'emploi, confrontent les professionnels de première ligne à des difficultés de mise en œuvre opérationnelle. Les approches multi-partenariales étudiées, aux articulations parfois complexes et bricolées, éclairent sur les enjeux de co-construction et de formalisation des initiatives de co-intervention ou de gouvernance partagée. L'article de Jean-Pascal Higélé et Albena Tcholakova, de l'Université de Lorraine, analyse la mise en œuvre d'un dispositif dont l'ambition est de permettre une insertion rapide des réfugiés sur le marché du travail en coordonnant à l'échelle locale les acteurs de l'accompagnement des réfugiés d'une part et les entreprises d'autre part, dans une perspective de *work first*. Lucille Petit, de l'Université de Paris-Evry, présente, quant à elle, un projet porté par les pouvoirs publics visant à tirer profit de la proximité nourrie par les intervenants sociaux engagés dans la lutte contre le mal-logement, pour expérimenter un projet d'accompagnement socioprofessionnel destiné à lutter contre le chômage.

Enfin, c'est sur le processus de transposition en Région wallonne de l'expérimentation française des «Territoires Zéro Chômeurs de Longue Durée» (TZCLD) que s'arrêtent Julien Charles et Auriane Lamine, du CESEP et de l'UCLouvain. Les auteurs présentent les fondements de la «Garantie d'emploi» qui président à une expérimentation inscrite à contre-courant des politiques actives de l'emploi. Ils analysent les obstacles de mise en œuvre des déclinaisons française et wallonne à partir du corpus juridique qui les encadre, puis présentent un certain nombre de données relatives aux projets menés en Wallonie.

BIBLIOGRAPHIE

Bayenet, B., Rodriguez Conde, M., Tojerow, I. et Zaytseva, A. (2024) « Limitation des allocations de chômage dans le temps : une mesure efficace ? *Policy brief*, n°24.08, DULBEA, Université libre de Bruxelles.

Béal, V., Epstein, R., Kirszbaum, T. et Rousseau, M. (2024) « Politiques des territoires délaissés, Editorial », *Revue Mouvements*, 2024/3, n°118, pp. 7-15.

Benarrosh, Y. (1997) « Le rôle des difficultés dans l'élaboration ou la reconversion des compétences. Le cas d'anciens ouvriers d'une filature », *Formation et Emploi*, n°59, pp. 3-22.

Benarrosh, Y. (2000) « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 81, pp. 9-26.

Beuker, L. et Orianne, J.-F. (2016) « Médiations au cœur des politiques actives du marché du travail », in : Servais, C. (Éd.) *La médiation : Théorie et terrains*, De Boeck Supérieur, pp. 61-79.

Bingen, A. (2017) *Les cellules de reconversion en Wallonie. Politiques de l'emploi et restructurations d'entreprises*, Bruxelles, Editions du CRISP, juin 2017, 287 p.

Bonnetier, C. et Vendramin, P. (2025) « Les politiques d'emploi en faveur des jeunes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2626-2627.

Bregeon, P. (2017) « Les jeunes peu qualifiés : une diversité de positions sur le marché du travail », *Formation emploi* 2015/4 n° 132, pages 139 à 158.

Castel, R. (1995) *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris.

Cockx, B., Declerc, K., Dejemeppe, M. et Vanderlinden, B. (2022) « Priver les jeunes d'allocation d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ? » *Regards économiques*, n° 171.

Cockx, B., Decoster, A., Dejemeppe, M., Spinnewijn, J. et Van der Linden, B. (2018) « Une baisse plus rapide des allocations de chômage est-elle à recommander ? », *Regards économiques*, Focus 22.

Couronné, J., Lima, L., Rey, F., Rist, B. et Roux, N. (2020) « L'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi : contours et enjeux d'une relation sociale non stabilisée », *La Revue de l'Ires*, n°101-102, pp. 73-98.

Defeyt, P. (2024) « Le chômage de longue durée », *Note d'analyse*, 20 juillet 2024, <https://s3.tamtam.pro/production/storage/media/PDF/43219/8f9159d35b79762f374db52fefc12cfbb142b212.pdf>.

Defeyt, P. (2026) « Tableau de bord du marché du travail, éd.1, *Note d'analyse*, 3 janvier 2026. <https://newidd.com/wp-content/uploads/2026/01/tableau-de-bord-marche-du-travail-note-statistique-03-01-2026.pdf>

Dejemeppe, M. et Van der Linden, B. (2014) « Le « contrôle des chômeurs ». Des phrases choc à la réalité », *Regards économiques*, n°112.

Dionne, P. et Bélisle, R. (2021) « Le projet collectif d'orientation comme modalité d'intervention pour l'insertion sociale et professionnelle », *Nouvelles pratiques sociales*, 32(1), pp. 335-354.

Dubar, C. (2001) « La construction sociale de l'insertion professionnelle », *Éducation et Sociétés*, 2001/1, n°7, pp. 23-36.

Dubar, C. (2004) *La formation professionnelle des adultes* (5e éd.), Coll. Repères, La Découverte, Paris.

Duvoux, N. et Vezinat, N. (2022) « Quand le collectif remobilise l'insertion professionnelle. Un dispositif à contre-courant des logiques d'individualisation des parcours », *Agora débats/jeunesses*, 91(2), pp. 65-82. <https://doi.org/10.3917/agora.091.0065>.

Fonder, M., Mosty M., Van Haeperen, B. et Franssen, A. (2017) « Mondes vécus et systèmes. Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion », *Rapport de recherche de l'Iweps*, n°20.

FOREM (2019) *Quel parcours après la fin de droit aux allocations d'insertion? Etude quantitative et qualitative sur le parcours des demandeurs d'emploi en fin de droit identifiés dans les bases de données du FOREM*, rapport non publié.

FOREM (2025) *Bilan de la demande d'emploi en Wallonie pour l'année 2024*, Communiqué de presse, 17 janvier 2025. <https://www.leforem.be/documents/a-propos-du-forem/communiqués-de-presse/cp-2025/Chiffres-emploi-Bilan-2024.pdf>.

Galand, S., et Termote, H. (2014) « La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté », *Revue belge de Sécurité Sociale*, 2014/3, pp. 273-309.

Lhuillier, D., Gelpe, D. et Waser A.-M. (2024) *Santé et travail, paroles de chômeurs*, coll. « Clinique du travail », Erès, Toulouse.

Mazade, O. (2005) « Cellules de reclassement et individualisation du traitement du chômage. Le cas de Metaleurope et des Houillères du Nord », *La Revue de l'IRES*, n°47, pp. 197-214.

Nuyts N. et Segaert, M. (2022) *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage – Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020*, ONEM, Direction Statistiques.

OCDE (2011) *Economic policy reforms 2011: going for growth, Country note, Belgium*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2011-en>.

OCDE (2022) *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/702dd253-fr>.

Schnapper, D. (1994) *L'Épreuve du chômage* (1ère édition, 1981), Gallimard, Paris.

Stroobants, M. (1993) *Savoir-faire et compétences au travail : une sociologie de la fabrication des aptitudes*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.

Vrancken, D. et Macquet, C. (2012) « Focus – Du travail sur soi au gouvernement de soi », *Informations sociales*, 169(1), pp. 76-79.

Zune, M., Demazière, D. et Ugeux E. (2017) *Les expériences de l'exclusion du chômage – recherche qualitative*. Etude réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi.

LES FREINS À L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DANS LES TERRITOIRES DÉLAISSÉS : UNE ANALYSE ETHNOGRAPHIQUE EN MILIEUX POST-INDUSTRIELS URBAIN ET RURAL

Isabelle CARLES¹
Magdalena GREVESSE²
Victor HENNETON³

¹ Chercheuse à l'Université libre de Bruxelles, isabelle.carles@ulb.be

² Chercheuse à l'Université libre de Bruxelles, magdalena.grevesse@ulb.be

³ Chercheur invité à l'Université libre de Bruxelles, victor.henneton@ulb.be

RÉSUMÉ

Plusieurs communes urbaines et rurales wallonnes ont connu une forte désindustrialisation, réduisant les possibilités d'emploi d'une population peu qualifiée et résultant en un taux de chômage élevé. Cette population fragilisée cumule en outre des difficultés en matière d'accès à l'éducation, au logement, aux services sociaux et aux soins de santé, dans des communes où la mobilité est souvent problématique. Dans ce contexte, les opérateurs de formation et le tissu associatif du territoire optent pour une approche partenariale et développent des solutions innovantes pour lutter contre les freins à l'insertion socioprofessionnelle et favoriser l'accès aux futurs emplois créés. C'est notamment le cas dans la Métropole de Charleroi. L'objectif du présent article est d'analyser les différents freins rencontrés par les publics en insertion professionnelle dans ces communes caractérisées ou qualifiées de « délaissées », ainsi que les initiatives développées par les associations à l'échelle locale pour y faire face. Les résultats présentés sont tirés d'une enquête menée au niveau local auprès d'une centaine de personnes dont des parties prenantes (acteurs de terrain et représentants politiques locaux) et des habitants d'une commune urbaine (Marchienne-au-Pont) et d'une commune rurale (Couvin), situées en Région wallonne et toutes deux fortement marquées par le déclin industriel.

Mots clés

Territoires délaissés, inégalités territoriales, insertion socioprofessionnelle, communes rurales et urbaines, déclin industriel

ABSTRACT

The obstacles to socio-professional integration in left-behind places: an ethnographic analysis in post-industrial urban and rural areas

Several Walloon urban and rural areas are experiencing a high unemployment rate, due to strong deindustrialization reducing employment opportunities for the low-skilled population. This vulnerable population often faces difficulties in accessing education, housing, social services and health care in areas where mobility is often problematic. In this context, training operators and the region's non-profit associative network are opting for a partnership approach and developing innovative solutions to combat the obstacles to socio-professional integration and promote access to future jobs created notably in the metropolitan area of Charleroi. The objective of the article is to analyse the various obstacles encountered by people seeking professional integration in neglected areas and the initiatives developed by associations at the local level to deal with them. The results presented are taken from a survey carried out at the local level among around a hundred people, including stakeholders (field actors and local political representatives) and inhabitants of an urban territory (Marchienne-au-Pont) and a rural area (Couvin), both strongly marked by industrial decline.

Keywords

Left-behind places, territorial inequalities, socio-professional inclusion, rural and urban areas, industrial decline

1 INTRODUCTION

Plusieurs communes urbaines et rurales wallonnes connaissent un taux de chômage élevé, en raison d'une forte désindustrialisation, réduisant les possibilités d'emploi d'une population peu qualifiée. Cette population fragilisée cumule des difficultés en matière d'accès à l'éducation, au logement, aux services sociaux et aux soins de santé, dans ces zones où la mobilité est souvent problématique.

Comment, dans ce contexte, favoriser l'insertion socioprofessionnelle de ces personnes ? Ces populations sont-elles confrontées à des inégalités spécifiques du fait de leur ancrage territorial ? Quelles stratégies les parties prenantes locales développent-elles pour soutenir au mieux ces publics fragilisés ? Les désavantages spatiaux se différencient-ils selon que l'on habite dans une commune post-industrielle, urbaine ou rurale ?

C'est à ces questions que le présent article entend répondre, en s'appuyant sur les résultats d'une enquête menée dans le cadre du projet de recherche européen EXIT, dont l'objectif est d'analyser les inégalités territoriales au niveau local, à partir du point de vue des sujets⁴. Dans le cadre de cette recherche, les zones étudiées ont été choisies sur la base de trois critères (Karasz *et al.*, 2025). Le premier est en relation avec l'échelle de la zone : le choix s'est porté sur la commune, correspondant au niveau européen d'Unité Administrative Locale (UAL) 2⁵, car cette échelle est la meilleure pour appréhender les organisations locales, leurs relations et leur ancrage dans un contexte politique et économique plus large. À partir de cette échelle, les communes choisies devaient correspondre à au moins deux des trois types différents de territoires en difficulté identifiés, à savoir une commune rurale, post-industrielle et/ou urbaine. Enfin, les communes ont été choisies sur la base d'indicateurs quantifiables, principalement économiques, mettant en

évidence la position marginale de la commune par rapport au contexte national.

En Belgique, au regard de ces critères, deux communes localisées autour de Charleroi ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit de Marchienne-au-Pont, commune urbaine, et Couvin, commune rurale, toutes deux sélectionnées en raison de leurs caractéristiques socio-économiques, telles que la densité de population, le revenu médian, le taux de chômage ou la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale. Les deux communes partagent par ailleurs un passé industriel prospère et ont toutes les deux connu un déclin économique important, dès la fin des années 1950. En effet, la diminution de la production industrielle a entraîné les fermetures successives des principales entreprises pourvoyeuses d'emploi, et donc une perte d'emploi massive (CESE Wallonie, 2021). Ces communes font face, depuis lors, à un taux de chômage élevé. Les communes rurales subissent de surcroît un enclavement géographique rendant souvent difficile l'accès aux services essentiels.

Dans les travaux et discours consacrés aux territoires dits « délaissés », les perspectives et les expériences des personnes vivant dans ces espaces sont peu présentes. Afin de combler ces lacunes, le projet EXIT adopte une approche ethnographique pour rendre visible la vie quotidienne locale. La recherche porte sur sept thèmes directeurs, à savoir la santé et les services sociaux, l'emploi, la vie communautaire, l'éducation, la mobilité, le logement et l'inclusion digitale. Ces thèmes permettent d'appréhender différents aspects interdépendants des inégalités sociales et spatiales, et la manière dont ils se manifestent localement. L'étude s'appuie sur une série d'entretiens et de *focus-groups* organisés avec des personnes vivant ou intervenant dans ces communes.

⁴ Le projet Exploring Sustainable Strategies to Counteract Territorial Inequalities from an Intersectional Approach (EXIT) regroupe des partenaires issus d'universités et du monde associatif d'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie, de la Serbie et du Royaume-Uni. EXIT est financé dans le cadre du programme Horizon-Europe de l'Union Européenne. Voir <https://www.exit-project.eu/>.

⁵ Les unités administratives locales (UAL) forment un système pour diviser le territoire économique de l'Union européenne dans le but de réaliser des statistiques au niveau local. Deux niveaux locaux d'UAL ont été définis : le premier niveau (UAL 1) est défini pour la plupart des pays. Le second niveau (UAL 2) est constitué des municipalités ou des unités équivalentes dans les 27 États membres de l'UE. Voir Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local_administrative_unit_\(LAU\)/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local_administrative_unit_(LAU)/fr).

Deux catégories de personnes ont ainsi été interrogées.

La première catégorie regroupe les parties prenantes, entendues comme les experts, les personnalités politiques de la commune et les acteurs de première ligne intervenant dans les sept thèmes directeurs de la recherche. Au total, 28 parties prenantes ont été entendues individuellement, dans le cadre d'entretiens semi-directifs, sélectionnées en raison de leur fonction, de la nature de leur organisation (société civile ou organisations gouvernementales) et du secteur d'activité dans lequel elles évoluaient. Ont ainsi été rencontrés : des professionnels de la santé, des éducateurs, du personnel chargé de la gestion de la santé, des opérateurs de formation professionnelle, des organisations de la société civile, des collectifs de résidents, des personnalités politiques locales et des membres d'organisations passerelles, des établissements scolaires/éducatifs, des lieux communautaires locaux, notamment des clubs de jeunes et autres lieux de loisirs.

La deuxième catégorie comporte 63 résidents répartis sur les deux communes, sélectionnés sur la base d'une série de critères visant à refléter la diversité de la population locale. L'adoption d'une approche intersectionnelle a permis d'identifier des situations dans lesquelles se combinent des inégalités ou discriminations liées à la classe, à l'origine ethnique, au genre, à l'orientation sexuelle, à l'âge, au handicap ou à d'autres facteurs. L'article entend en effet mettre l'accent sur une approche intersectionnelle de l'expérience de l'abandon territorial et sur les conséquences des politiques d'austérité sur les inégalités territoriales. L'intersectionnalité est entendue comme l'analyse de l'imbrication des rapports sociaux, et partant, des formes de domination qui peuvent s'exercer conjointement dans la société. L'adoption de cette approche permet de qualifier des situations dans lesquelles se combinent des inégalités ou discriminations liées à la classe, à la race, au genre, à l'orientation sexuelle, à l'âge, au handicap ou à d'autres facteurs de différenciation sociale.

Il était aussi essentiel d'interroger des résidents ayant différents degrés d'engagement communautaire, comprenant des per-

sonnes très impliquées et d'autres moins actives dans les thèmes directeurs de la recherche. En fonction de leur degré d'implication, certaines personnes interrogées appartenaient ainsi à la fois à la catégorie des parties prenantes et à celle des résidents. Les résidents ont été interviewés soit dans le cadre de *focus groups*, soit individuellement. Le choix de la méthode d'entretien a été généralement dicté par la disponibilité des personnes, dans un contexte local de rareté des transports publics. La méthode initiale privilégiée était l'entretien individuel, mais en raison des difficultés de mobilité rencontrées par certains résidents les empêchant de participer à la recherche, il a été décidé d'organiser des *focus groups*. Ces derniers ont eu lieu, pour la plupart, à l'issue de sessions de formation ou d'activités suivies par les habitants dans des associations locales. Au total, six *focus groups* ont ainsi été organisés et neuf entretiens individuels menés.

Le présent article s'appuie sur le concept de «territoire délaissé» pour documenter les inégalités territoriales, entendues comme les différentes formes d'inégalités qui se jouent entre les territoires, fondées notamment sur la répartition inégale des ressources, des opportunités et des services publics entre les différentes régions au sein d'un même pays ou entre les pays (Dupuy, 2020). Le territoire délaissé est lui-même défini comme un «*territoire affecté simultanément par les restructurations industrielles, l'austérité budgétaire et le déclin démographique, les transformations du capitalisme et les restructurations des États*» (Béal et al., 2024). Le concept de «territoire délaissé» englobe non seulement le déclin économique, mais aussi la dislocation socioculturelle vécue par les communautés qui se sentent exclues des bénéfices du progrès national. L'exode des jeunes et des personnes instruites contribue à les affaiblir davantage, créant un cycle de déclin difficile à inverser.

Après avoir discuté le concept de territoire délaissé (cf. section 2), l'objectif du présent article est d'analyser les différents freins rencontrés par les publics en insertion socioprofessionnelle dans ces territoires (cf. section 3) et les initiatives développées par les associations à l'échelle locale pour y faire face (cf. section 4).

LE TERRITOIRE DÉLAISSÉ : UN CONCEPT EN ÉVOLUTION

Le concept de territoire délaissé (*left behind place*) a émergé lors de la crise économique de 2008 pour décrire des populations qui se sentaient «laissées pour compte» et qui votaient, en réaction, en faveur de partis populistes d'extrême droite (Ford et Goodwin, 2024). Ce concept a pris une place importante dans le débat politique et académique anglo-saxon en 2016, après l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis et le référendum sur le Brexit en Grande-Bretagne (Dijkstra *et al.*, 2020; Florida, 2021), pour expliquer la montée du vote populiste.

Dans les débats sur les inégalités territoriales menés en Europe, certains auteurs sont peu à peu passés d'une réflexion axée sur les «communautés délaissées» aux territoires eux-mêmes, mettant l'accent sur la dimension spatiale du concept (Rodríguez-Pose, 2018; Mehlbye *et al.*, 2019; Furlong, 2019; McKay, 2019). Ces auteurs font alors référence aux zones post-industrielles en déclin ou en stagnation, ou à des zones rurales moins densément peuplées où réside majoritairement une population plutôt âgée, «blanche» et appartenant à la classe ouvrière. Rodríguez-Pose (2018) soutient que ce sont les conditions de vie désavantageuses dans ces lieux qui co-produisent l'abandon ressenti par leurs habitants, les inégalités territoriales étant analysées comme un facteur aggravant la situation de précarité des populations. Selon certains auteurs dont les travaux portent essentiellement sur l'analyse des choix électoraux, ces habitants se tourneraient alors vers un vote populiste, car ils se sentiraient abandonnés par les politiques, ce qui aurait tendance à renforcer la polarisation territoriale (Goodwin et Heath, 2016; Wuthnow, 2018; Rodríguez-Pose, 2018; Dijkstra *et al.*, 2020; MacKinnon *et al.*, 2022).

On reproche cependant à ce concept de renvoyer une image très négative des territoires ainsi définis, en les enfermant dans un imaginaire de déclin et de stagnation, menant *in fine* à la stigmatisation de leur population (Willett et Lang, 2018; Pike *et al.*, 2023). Par ailleurs, le

fait que ces territoires soient principalement définis par rapport aux zones urbaines prospères dissimule la diversité des réalités locales dans lesquelles peuvent coexister, sur une même commune, des quartiers prospères et des quartiers très pauvres. De plus, l'utilisation d'indicateurs économiques pour décrire ces territoires et l'insistance sur leur lien avec le vote populiste cachent des réalités locales plus subtiles. Cette approche occulte, par exemple, les différences d'expériences de la vie quotidienne des populations concernées en fonction du genre, de l'origine ou de l'appartenance sociale (Bhambra, 2017; Isakjee et Lorne, 2019).

Le concept de territoire délaissé est devenu aujourd'hui un élément clé des discussions sur le développement régional et la justice sociale, à la lumière des défis posés par la mondialisation et la restructuration économique en Europe, y compris au niveau des institutions européennes. Le déclin des industries traditionnelles a entraîné une stagnation économique et des possibilités d'emploi limitées dans de nombreuses régions. La périphérisation, entendue comme un processus faisant interagir déficit migratoire, affaiblissement économique et stigmatisation (Bernt et Liebmann, 2013, cités par Lecuyer, 2023), a produit le double effet de saper les économies locales et d'aggraver les inégalités sociales. Il peut en résulter un sentiment d'abandon et de privation de droits. Certains auteurs revendiquent alors la mise en œuvre d'une justice spatiale, entendue comme une justice sociale incluant une dimension spatiale, afin d'assurer l'égalité, y compris dans l'accès aux ressources et aux services (Görmar *et al.*, 2019).

Dans ce contexte, la question de l'insertion socioprofessionnelle des habitants des territoires étudiés est cruciale, alors même qu'ils sont confrontés à des problèmes spécifiques dus à la fois à la précarité sociale et aux inégalités territoriales d'accès aux services.

L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES PUBLICS PRÉCARISÉS DANS LES TERRITOIRES DÉLAISSÉS : UN PARCOURS AUX MULTIPLES OBSTACLES

Les freins à l'insertion socioprofessionnelle des publics précarisés vivant dans des communes délaissées sont multifactoriels et souvent cumulatifs (cf. section 3.3). Ils s'inscrivent dans un contexte socio-économique local très défavorable (cf. section 3.1) au sein d'une population précarisée infra-qualifiée⁶, résultat notamment d'un système éducatif reconnu comme inégalitaire (cf. section 3.2).

3.1. UN CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE TRÈS DÉFAVORABLE DANS LES DEUX ZONES ÉTUDIÉES

Selon certains auteurs (McKay 2019; Kemeny et Storper, 2020; Dijkstra *et al.*, 2020; Tallon, 2021), un des facteurs explicatifs du manque de développement des zones délaissées est le manque d'opportunités d'emploi. Les deux communes étudiées ont connu, après une période de grande prospérité économique, la fermeture de nombreuses entreprises pourvoyeuses d'emploi, augmentant le taux de chômage parmi une population confrontée à des difficultés de reconversion professionnelle.

C'est le cas à Marchienne-au-Pont⁷, où peu d'usines et de commerces subsistent dans la commune : « *L'ère industrielle s'est arrêtée et a laissé sur le carreau toute une série de familles où on n'a pas de qualification, on ne sait pas comment en avoir et donc on se retrouve au chômage aujourd'hui (...) peut-être 80 000 ouvriers ont perdu leur job en 30 ans* » (chef de projet, secteur de l'environnement,

Marchienne-au-Pont, 40-50 ans). Les habitants de la commune, confrontés à une pénurie d'offres d'emploi, doivent élargir leurs recherches aux communes et villes voisines.

Couvin a également connu une période industrielle très prospère⁸, suivie d'un déclin progressif avec la fermeture des usines sans véritables nouvelles opportunités d'emploi. Il en a résulté une mise au chômage massive de personnes peu qualifiées et les résidents ont le sentiment d'avoir été abandonnés par les pouvoirs publics.

Certaines parties prenantes estiment par ailleurs que les disparités territoriales sont accrues par la concurrence entre les sous-régions. C'est le cas notamment à Couvin où les parties prenantes partagent le point de vue que les projets développés par l'entité Charleroi-Métropole⁹ sont focalisés sur la grande ville de Charleroi, sans que les spécificités et les besoins du monde rural ne soient pris en compte. Les parties prenantes à Marchienne-au-Pont pensent également que le territoire de l'Entre-Sambre-et-Meuse, qui couvre Couvin, est vidé de sa substance et de sa main-d'œuvre en raison des projets de développement de Charleroi-Métropole qui se concentrent sur le pôle¹⁰ urbain.

Le développement d'opportunités d'emploi au niveau local peut ainsi être freiné par une mauvaise coordination entre les pouvoirs infra-régionaux. À titre d'exemple, plusieurs parties prenantes originaires de Couvin citent les projets liés à la mobilité ou la stra-

⁶ D'après le rapport analytique et prospectif 2024 de l'Instance Bassin Hainaut Sud (territorialement active sur les arrondissements de Charleroi, Thuin et Chimay et de ce fait, sur les deux cas d'étude sélectionnés dans le cadre de la recherche EXIT), 49,5 % des demandeurs d'emploi inoccupés sur le territoire disposent au maximum d'un certificat d'enseignement secondaire du second degré (4^e année de l'enseignement secondaire) contre une moyenne wallonne de 41,2 % et 10,3 % d'entre eux sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (contre une moyenne wallonne de 15,7 %).

⁷ À Marchienne-au-Pont, on retrouvait de nombreuses entreprises industrielles actives dans la verrerie et la sidérurgie et des charbonnages.

⁸ Durant la première moitié du XX^e siècle, Couvin était un centre sidérurgique reconnu internationalement pour la fabrication d'appareils de chauffage. Quatre sociétés produisaient, à partir de leur propre fonderie, des appareils de chauffage, des poêles et des cuisinières. En outre, la célèbre entreprise Donnay, fabricante de raquettes de tennis, y était également installée.

⁹ Charleroi-Métropole est un territoire situé entre les provinces du Hainaut et de Namur qui regroupe 30 communes et 600 000 habitants. L'entité, constituée par les responsables politiques et les forces vives locales, a pour objectif de développer une vision stratégique afin d'améliorer la qualité de vie et l'attractivité du territoire.

¹⁰ On entend par pôle urbain une unité urbaine qui rassemble au moins 1 500 emplois. Les petits pôles urbains comprennent entre 1 500 et 5 000 emplois, les pôles moyens entre 5 000 et 10 000 et les grands pôles plus de 10 000 emplois.

tégie «FOOD-C»¹¹ de Charleroi-Métropole pour lesquels il est reproché aux autorités carolorégiennes d'avoir investi essentiellement sur Charleroi et sa périphérie. Or, selon les parties prenantes, le développement de ce type de projets aurait pu créer une série d'emplois (logistique, vente, transport, transformation alimentaire, etc.) correspondant aux savoir-faire locaux et aux caractéristiques géographiques de l'Entre-Sambre-et-Meuse.

En conclusion, le manque d'opportunités d'emploi est un facteur clé du sous-développement de communes délaissées comme Marchienne-au-Pont et Couvin, autrefois prospères, mais durement touchées par la fermeture d'usines. Les habitants, souvent peu qualifiés, peinent à se reconvertir et doivent chercher du travail ailleurs.

3.2. UN PUBLIC INFRA-QUALIFIÉ EN RAISON D'UNE RELÉGATION SCOLAIRE PRÉCOCE

Sur les deux territoires investigués, la population est largement infra-qualifiée¹². Certaines des parties prenantes interrogées relient l'infra-qualification au système éducatif, qui très tôt a tendance à reléguer une partie de la population écolière issue des milieux populaires vers l'enseignement spécialisé. D'après Lafontaine et Monseur (2011), le milieu socio-économique et culturel des élèves joue un rôle déterminant dans le choix des filières, même lorsque leur niveau scolaire est équivalent. Ce choix d'orientation influence en grande partie le parcours scolaire ultérieur, conditionnant le niveau de formation avec lequel l'élève achèvera ses études initiales avant d'intégrer le marché du travail (Stevanovic, 2008). Il peut ainsi avoir des répercussions sur l'ensemble du parcours éducatif, le type de diplôme obtenu, ainsi que sur les perspectives professionnelles.

Sur les deux territoires, dans l'enseignement secondaire, les participants dénoncent une orientation importante des jeunes dans les filières techniques et professionnelles, perçues comme filières de relégation, ou dans l'enseignement spécialisé. Ce phénomène de relégation semble accentué en zone rurale, car faute de moyens financiers suffisants et de solutions de mobilité, certains parents expriment les difficultés rencontrées dans l'accès aux services de soutien scolaire : «*Si vous avez de l'argent, vous pouvez mettre votre enfant chez la logopède, parce qu'il faut la voiture pour le faire. Si vous ne l'avez pas, qu'est-ce qui se passe ? On va vous le mettre dans l'enseignement spécialisé. Alors que ce sont des enfants, s'ils avaient pu être menés chez une logopède à l'extérieur et avoir des parents un peu derrière eux, ils auraient peut-être pu faire autre chose aussi*» (travailleuse sociale, secteur jeunesse, Couvin, 30-40 ans).

La filière professionnelle, souvent perçue comme une filière de moindre valorisation sociale, est susceptible d'influencer défavorablement la motivation des élèves qui y sont orientés (Jellab, 2005). On relève ainsi un taux d'absentéisme important parmi les jeunes scolarisés en zone rurale. D'après le diagnostic social 2023 réalisé par le Centre d'Action et d'information en Milieu Ouvert de Couvin (AMO-CIAC), actif dans la région, l'absentéisme scolaire touche 15 % des jeunes accompagnés par leurs services et 14 % des jeunes sont en décrochage scolaire. Une partie prenante du secteur de la jeunesse estime que le décrochage scolaire serait lié au peu d'intérêt porté par les jeunes à l'enseignement suivi, surtout dans les filières professionnelles et techniques. Les jeunes sont aussi confrontés à des problèmes de mobilité, en raison de la défaillance des transports scolaires qui les mènent à des retards systématiques en classe, ce qui peut aussi les démotiver.

Ainsi, les orientations précoces vers les filières techniques et professionnelles déterminent tout le parcours scolaire et la vie pro-

¹¹ FOOD-C est la dynamique agroalimentaire de Charleroi-Métropole et constitue l'un des écosystèmes développés dans le cadre du plan stratégique de développement Catch Turbo. Food-C a pour ambition de structurer et développer des activités de production, de transformation et de distribution au sein des filières agroalimentaires locales. Il se développe autour d'infrastructures telles que le hub logistique, la légumerie ou encore la cuisine centrale située à la Porte Ouest (Marchienne-au-Pont).

¹² 50,5 % de la population du bassin d'emploi Hainaut-Sud (arrondissements de Charleroi, Thuin et Philippeville) est infra-qualifiée, c'est-à-dire titulaire d'un diplôme inférieur au CESS. La moyenne wallonne est de 39,2 % (Census, StatBel, 2021).

fessionnelle, car elles sont susceptibles de rendre l'accès à l'enseignement supérieur moins aisé. Pour ceux qui auraient la possibilité d'y accéder, d'autres freins surviennent en zone rurale, liés à la fois aux inégalités sociales et territoriales, telles que la mobilité.

En outre, les modalités de l'enseignement sont pointées du doigt par les parties prenantes et certains résidents comme étant des facteurs exacerbant fortement les inégalités, et ce, depuis la maternelle, en raison, notamment, de la pluralité des réseaux existants qui ne sont pas d'une qualité équivalente. Certains, à Marchienne-au-Pont, dénoncent ainsi un « niveau plus bas » dans les écoles de proximité situées dans des quartiers plus défavorisés, fréquentées par une population plus précarisée et ne permettant pas d'assurer la « mixité sociale ». Par conséquent, toujours selon les parties prenantes, l'égalité des chances est entravée en fonction des différentes réalités socio-économiques.

3.3. LES FREINS GÉNÉRAUX À L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE

Les habitants des communes délaissées sont souvent confrontés à un cumul de difficultés dans leur vie quotidienne, dues à la précarité de leur situation socio-économique et pouvant entraver leur entrée et leur maintien dans les parcours d'insertion (cf section 3.3.2). De plus, l'organisation et le mode de fonctionnement des services dédiés à l'insertion peuvent également représenter un frein pour les usagers potentiels (cf. section 3.3.1).

3.3.1 Les freins liés à l'organisation des services d'insertion

L'insertion socioprofessionnelle dans certaines zones reculées ou précarisées connaît divers obstacles tels que les critères d'entrée

en formation, une offre de formation inadaptée aux besoins des territoires, la concurrence entre opérateurs ainsi que des difficultés à maintenir les publics dans les dispositifs, malgré une forte demande locale.

3.3.1.1 L'entrée en formation, un parcours parfois complexe

Certains habitants des communes étudiées ont souligné qu'ils rencontraient des difficultés d'accès aux formations, notamment en raison des délais entre l'inscription et le démarrage de la formation. Les conditions d'accès (prérequis et test d'entrée) ou d'achat de matériel représentent également un frein à l'entrée en formation : *« J'ai fait cette formation-là, mais faut pas être au CPAS. Parce que la première année tout allait bien, mais la deuxième année, fallait qu'on ait notre propre matériel, en étant au CPAS c'est impossible, parce que c'est 250 €, impossible quoi »* (habitante de Marchienne-au-Pont, 20-30 ans, bénéficiaire de l'aide sociale).

3.3.1.2 Une offre de formation inadaptée

À Marchienne-au-Pont comme à Couvin, une multitude de formations est proposée¹³. Cependant, certains habitants estiment que des formations porteuses d'emploi ne sont pas présentes sur le territoire même : *« Agent de gardiennage, qui est un métier qui est quand même fort en demande en ce moment, il faut aller à Marloie (...) il y a deux heures et demie l'aller et deux heures et demie pour le retour en train. Et à Arlon, c'est encore plus loin, là on est à 3h25. Oui, ça, c'est clairement un frein »* (habitant de Marchienne-au-Pont, bénéficiaire d'aide sociale, 30-40 ans). En zone rurale, certains résidents et parties prenantes dénoncent une offre de formations trop peu diversifiée, tournée essentiellement vers les métiers manuels, mais insuffisamment étoffée pour permettre l'accès à des métiers porteurs et diversifiés.

Par ailleurs, selon certains opérateurs de formation, l'offre sur le territoire ne correspond pas forcément aux besoins du territoire ou des publics : *« Il y a eu pléthore d'offres développées sur le territoire qui n'ont jamais eu de candidats tout simplement »*

¹³ Sur le territoire de Charleroi-Métropole, on retrouve 44 opérateurs de formations qualifiantes et 25 opérateurs de formations préqualifiantes (formations pas nécessairement liées à un métier déterminé, mais à l'acquisition de compétences générales et techniques visant l'insertion socioprofessionnelle) dispersés sur le territoire (Baromètre 2024, Instance Bassin Hainaut-Sud).

parce qu'il n'y a pas eu d'analyse des besoins» (Directeur d'un centre d'insertion socioprofessionnelle à Marchienne-au-Pont, 50-60 ans). L'absence d'articulation entre les besoins locaux en main-d'œuvre et les formations proposées est aussi dénoncée à Couvin : *«Il y a plein d'écoles ici où on propose une formation d'aide familiale. Mais il y en a trop! À un moment donné, il faut proposer d'autres choses. Il faudrait que le Forem fasse une étude de terrain et que les écoles et les formations pour adultes offrent des formations en fonction du travail que l'on peut trouver ici»* (travailleuse sociale dans le secteur jeunesse à Couvin, 30-40 ans). Ainsi, les habitants de Couvin enchaînent les formations, sans pouvoir trouver un emploi localement, alors qu'ils expriment un attachement à leur commune et que la quitter leur paraît difficile.

Par ailleurs, selon une partie prenante du secteur de la jeunesse, le choix de la formation professionnelle des jeunes est dicté par la proximité plutôt que par l'attrait du métier : *«Il y a beaucoup d'élèves qui choisissent une option pour ne pas avoir à se déplacer. Ils vont aller en formation en bois alors qu'ils aiment la mécanique parce qu'il n'y a pas d'offre de mécanique localement»* (travailleuse sociale dans le secteur jeunesse à Couvin, 40-50 ans).

3.3.1.3. Une importante concurrence entre opérateurs de formation

Les parties prenantes ont également indiqué que les modalités d'octroi et de maintien de leur subvention les poussent à entrer en concurrence entre eux; ce qui les conduit à démultiplier les options proposées pour pouvoir intégrer un maximum de stagiaires. Dès lors, l'offre de formation devient illisible pour les usagers qui ne saisissent pas les spécificités de chaque type d'apprentissage ainsi que leurs possibilités de certification. *In fine*, les bénéficiaires ne parviennent pas à définir un parcours cohérent et passent de filière en filière sans réelle montée en qualifications : *«Ils sont passés par des entreprises d'insertion, des centres de formation, de l'alphabétisation, de la remédiation en français sur un stage dans un centre d'insertion socioprofes-*

sionnelle (CISP)¹⁴ où finalement, ça n'a pas été (...) Et on passe de centre en centre et ils papillonnent finalement comme ça (...) On ne connaît pas finalement réellement ce que fait l'autre. Et donc, quand le stagiaire arrive chez nous, on n'arrive pas réellement à identifier son parcours» (Directeur d'un centre d'insertion socioprofessionnelle à Marchienne-au-Pont, 40-50 ans).

3.3.1.4 Une accroche et un maintien dans les dispositifs parfois difficiles

La question de l'accroche du public est centrale pour les opérateurs de formation qui peinent souvent à rencontrer leur public et à avoir suffisamment de participants lors des activités proposées. D'après plusieurs opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle, les méthodes «coercitives» ne fonctionnent plus, puisque de plus en plus de personnes choisissent de «sortir des radars» et de se diriger vers des situations de non-droits pour n'avoir aucune obligation envers les différents organismes publics, en préférant de plus en plus les systèmes d'entraide parallèles. C'est principalement le cas à Marchienne-au-Pont où la population est souvent de passage/en transition.

Selon les parties prenantes interrogées, les difficultés d'accroche et de maintien des publics sont aussi à mettre en lien avec des problématiques identifiées au niveau local, comme le manque de transports en commun et les problèmes d'accès aux soins de santé et au logement d'une population précarisée.

3.3.2 Les freins liés aux difficultés de la vie quotidienne en zone délaissée

Dans les communes délaissées étudiées, les publics fragilisés peuvent rencontrer certains obstacles qui, non pris en charge, entravent davantage l'insertion dans l'emploi ou en formation, tels que la mobilité, le mal-logement ou encore des problèmes d'ordre médical.

¹⁴ Les CISP assurent la formation de stagiaires éloignés de l'emploi en recourant à des pédagogies spécifiques et à un accompagnement psychosocial tout au long de la formation. Ils visent l'orientation professionnelle, la formation de base (connaissances élémentaires et compétences générales) et l'acquisition de savoir-être comportementaux (cf. Interfedo CISP, 2023).

3.3.2.1 Des solutions de mobilité insuffisantes pour les publics précarisés

La problématique de la mobilité est d'importance dans les communes délaissées. À Couvin, elle est cruciale dans la mesure où la commune est particulièrement étendue. D'après le Portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie (WalStat), en 2021, 25,5 % des ménages ne disposaient pas de voiture et se trouvaient dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'offre de transports en commun¹⁵. Or, si Couvin dispose d'une gare de trains et de bus, l'offre de mobilité est moins étoffée que sur d'autres territoires : il n'y a souvent que deux bus par jour, parfois l'un en matinée, l'autre en fin d'après-midi, ce qui peut limiter l'accès aux formations, mais également à l'emploi. Certains employeurs n'hésitent pas en effet à faire de la possession du permis de conduire un critère d'embauche, excluant de la sorte les populations précaires non motorisées.

À Marchienne-au-Pont, bien que la commune bénéficie d'un riche réseau de transports en commun composé de bus, trains et métros, l'accessibilité à certains quartiers est parfois problématique en raison du maillage territorial existant. Cependant, les opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle sont très attentifs à la question de l'accessibilité en veillant à ce que leurs structures soient situées dans des zones très largement desservies.

3.3.2.2. Des difficultés d'accès à un logement décent

Tant à Marchienne-au-Pont qu'à Couvin, la question du logement est centrale pour les bénéficiaires et stagiaires des différentes institutions de formation. Les assistants sociaux accompagnent quotidiennement la population dans des démarches administratives pour faire valoir leurs droits à un logement salubre et conforme à la dignité humaine. S'il existe un parc de logements sociaux sur les deux communes, il est largement insuffisant au regard des besoins de la population locale précaire. Son accès est conditionné à de nombreux critères liés à la situation spéci-

fique des demandeurs. Dès lors, les acteurs de terrain relèvent que ce sont souvent les hommes célibataires et les plus jeunes qui éprouvent le plus de difficultés à s'y loger : *«Beaucoup sont sur des listes d'attente de logements sociaux, et parfois ne sont pas dans les prioritaires parce qu'il existe un système de points pour les attributions»* (responsable de Service du CPAS de Charleroi, 40-50 ans). Il existe des discriminations dans l'accès aux logements privés pour les personnes disposant d'un revenu de chômage ou de l'aide sociale, qui se voient refuser les locations, car considérées comme étant plus à risque par les propriétaires : *«On mentionne le nom de CPAS, mais là le propriétaire refuse»* (habitant de Marchienne-au-Pont, sans revenus, 40-50 ans).

La difficulté d'accéder à un logement entraîne des conséquences différentes dans les deux communes observées. À Couvin, elle mène à une augmentation des habitations légères¹⁶ dans les parcs résidentiels, parfois situés dans des zones inondables, prévus comme des lieux de résidence temporaire à vocation touristique. Cependant, des personnes seules ou des familles y résident à l'année dans des caravanes parfois insalubres¹⁷. À Marchienne-au-Pont, selon plusieurs parties prenantes, de nombreux «marchands de sommeil» exploitent les difficultés des publics fragilisés en mettant à disposition des logements insalubres, dont les conditions ne respectent pas la dignité humaine, à des loyers plus élevés que leur valeur réelle, dans un parc immobilier vieillissant et énergivore.

3.3.2.3 Des difficultés d'ordre médical

D'après les parties prenantes, les publics en insertion professionnelle prennent conscience, lors de la reprise d'une activité, de certaines difficultés d'ordre médical. En effet, l'accompagnement social durant le processus d'insertion contribue à transformer la perception que les stagiaires ont d'eux-mêmes, tout en permettant une mise en évidence plus objective de troubles de santé jusque-là sous-estimés ou mal

¹⁵ https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=3&indicateur_id=217101&sel_niveau_catalogue=C&ordre=0.

¹⁶ D'après le Service Public de Wallonie (SPW), les habitations dites légères correspondent aux habitats dits «atypiques» tels que les containers, les caravanes (résidentielles ou non), les yourtes ou les tipis.

¹⁷ 530 personnes, toutes domiciliées, y vivraient. S'y ajouterait, selon une partie prenante du secteur social, une population non recensée qui aurait des difficultés à se voir reconnaître un domicile auprès des autorités locales, ce qui l'exclut de la possibilité de percevoir une aide sociale.

interprétés (CAIPS, 2020). Les professionnels notent, par ailleurs, la présence d'une population en proie à des addictions dans les deux communes étudiées. À Couvin, le nombre de personnes très dépendantes à la drogue et à l'alcool ne cesse d'augmenter¹⁸, ce qui pose la question du suivi à long terme des toxicomanes, les centres psychiatriques spécialisés et les centres de postcure¹⁹ étant très éloignés de Couvin. La question de l'accès aux soins de santé prend une tonalité particulière dans le contexte de la ruralité en raison de la désertification médicale. En effet, s'il est noté une pénurie de médecins traitants sur les deux communes, tous les accès aux services spécialisés et aux hôpitaux sont plus complexes pour les habitants de la commune rurale en raison de l'offre insuffisante de transports en commun. En outre, des limitations d'ordre socio-économique sont à prendre en considération pour l'accessibilité aux soins de santé. En effet, les acteurs de terrain relèvent qu'une partie importante de la population n'a pas accès à certains types de soins – principalement en dentisterie et santé mentale – pour des raisons économiques : *«Une personne qui doit choisir entre nourrir*

ses enfants et faire un soin de dentisterie, évidemment, là, elle va peut-être poser le choix de maintenir ses enfants [ndlr: privilégier ses enfants et leur alimentation] » (Responsable de service au CPAS de Charleroi, 40-50 ans).

Sur les deux communes, une offre conséquente de services sociaux a été développée. Cependant, ils sont souvent saturés et les parties prenantes estiment que les publics fragilisés méconnaissent les services existants. Par ailleurs, le manque de places d'accueil pour la petite enfance ainsi que les frais inhérents constituent un autre frein à l'insertion socioprofessionnelle.

Le cumul de difficultés médicales et sociales non résolues entraîne donc un éloignement de l'emploi et de l'insertion socioprofessionnelle, les personnes préférant gérer ces urgences en amont. Dès lors, depuis plusieurs années, les parties prenantes du secteur de l'insertion professionnelle, conscientes de ces problématiques, développent en réponse des initiatives visant à favoriser l'accroche et le maintien des publics précarisés dans leurs structures.

¹⁸ Selon le rapport d'activité de l'association Le Répit, service spécialisé en matière d'usage de drogues, alcool, assuétudes et dépendance à Couvin, 225 dossiers ont été ouverts en 2023, contre 80 dossiers en 2017.

¹⁹ Les centres de postcure sont des centres de revalidation fonctionnelle qui s'adressent aux personnes souffrant d'assuétudes et accueillent les personnes après une cure de sevrage.

DES INITIATIVES LOCALES VARIÉES POUR LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Avec des moyens économiques réduits, les travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle tentent de mettre en place des collaborations afin de proposer des solutions locales à des problématiques qui ne sont souvent pas prises en charge par les autorités. La volonté d'avoir une image plus juste de la situation locale, afin d'identifier les besoins et tenter de résoudre les problématiques au niveau du territoire, conduit également au développement de partenariats formels ou informels.

4.1. UNE VOLONTÉ D'ADAPTER LES OFFRES DE FORMATION AUX BESOINS DES ENTREPRISES

Les opérateurs de l'enseignement, de l'insertion et de l'emploi redoublent d'efforts pour développer des plateformes d'échanges à travers l'ensemble du territoire de la Métropole comme celles pilotées par les Instances-Bassins ou encore la Plateforme intersectorielle de l'Entre-Sambre-et-Meuse.

L'Instance Bassin Enseignement qualifiant-Formation-Emploi (IBEFE)²⁰ Hainaut-Sud couvre le territoire de Charleroi-Métropole comprenant Marchienne-au-Pont et Couvin. Jouant un rôle actif d'animateurs, les IBEFE favorisent les échanges et les synergies entre les opérateurs pour mettre davantage en cohérence l'offre de formation professionnelle et d'enseignement qualifiant avec les besoins des bassins d'emploi : *«Je pense que c'est en se connaissant mieux, en rencontrant les autres types de formation qui peuvent exister, en comprenant leur système de fonctionnement, qu'on peut faire avancer les choses... il faut que ça fonctionne d'abord pour le bénéficiaire parce*

que l'enjeu de base, ce sont les personnes qu'on accompagne!» (Directrice d'un centre de formation à Marchienne-au-Pont, 40-50 ans).

4.2. L'ORGANISATION DE PARCOURS MULTI-OPÉRATEURS DE MONTÉE EN COMPÉTENCES

En septembre 2016, après des décennies de déclin industriel, une des dernières industries majeures, Caterpillar, a fermé ses portes sur le territoire carolorégien. En réponse, les acteurs économiques du bassin d'emploi promeuvent un plan de relance économique qui évoluera vers le plan Catch Turbo 2.0²¹. Celui-ci développe un écosystème « innovation sociale », baptisé Fabrique d'Actions Collectives Territoriales Orientation-Reconversion-Inclusion (FACTORI), qui vise la mise en œuvre de projets inclusifs, participatifs et collaboratifs à destination des publics fragilisés du territoire de Charleroi-Métropole. Son projet « Passerelles et transition » construit des ponts et des collaborations entre les opérateurs de formations préqualifiantes et qualifiantes afin de favoriser l'acquisition de compétences des publics infra-qualifiés. Il s'agit de favoriser des trajectoires professionnelles plus fluides par le biais de modules complémentaires à partir de l'expertise propre aux différents partenaires : *« Dans les filières passerelles, c'est justement de créer des dispositifs qui permettent, en fonction de l'expertise de chacun, de faire en sorte que la montée en qualification se fasse avec plusieurs intervenants (...) de construire ensemble et favoriser les complémentarités en oubliant les enjeux institutionnels »* (Directeur d'un centre d'in-

²⁰ Les Instances-Bassins Enseignement qualifiant-Formation-Emploi (IBEFE), au nombre de neuf en Wallonie et un à Bruxelles, sont instaurées par le décret du 11 avril 2014 (Gouvernement wallon, 2014), portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant – Formation – Emploi. Les instances réunissent en leur sein les représentants des structures d'enseignement, les opérateurs de formation, les syndicats et les fédérations patronales du territoire, afin de réaliser des diagnostics du territoire et d'inciter à la concertation. Elles veillent également au développement de divers projets multi-partenariaux.

²¹ Ce plan de redéploiement définit des secteurs d'activités prioritaires auxquels ont, pour la plupart, un large soutien politique et financier (notamment via le Plan de relance de la Wallonie – PRW), desquels vont émerger des écosystèmes : A6K (industrie 4.0 et numérique), Biopark (pharmaceutique et biologie), Food-C (agroalimentaire), FACTORI (innovation et inclusion sociale), Charleroi Entreprendre (entrepreneuriat) et District Cleantech (transition énergétique, circularité, revalorisation et dépollution des friches industrielles).

sersion socioprofessionnelle à Marchienne-au-Pont, 40-50 ans).

Des évaluations de ces filières ont été réalisées et les résultats sont encourageants²². En effet, sur trois filières évaluées, organisées sur 18 mois de formation, 72 stagiaires éloignés de l'emploi (plus de deux ans de chômage) se sont inscrits dans le processus et 60 % d'entre eux ont obtenu une certification. Un tiers des abandons s'explique par une réorientation professionnelle. Quant à l'insertion dans l'emploi, il est important avec un taux de 86 % d'insertion dans les trois mois suivant la fin de formation.

4.3. LES INITIATIVES VISANT À DÉVELOPPER L'ACCROCHE ET LE MAINTIEN DU PUBLIC DANS LES DISPOSITIFS

L'accroche du public dans des dispositifs de formation ou d'insertion socioprofessionnelle figure au cœur des préoccupations en raison des taux de plus en plus élevés d'abandon. En effet, les organismes d'insertion professionnelle, régulièrement confrontés à la difficulté de maintenir en formation un public précarisé faisant face à de multiples problèmes dans la vie quotidienne, élaborent de nombreuses stratégies pour répondre aux difficultés.

Les opérateurs multiplient les canaux de diffusion de l'information pour promouvoir les activités proposées et renforcer leur présence sur le terrain auprès des potentiels publics. Afin d'aider le public à régler des priorités d'ordre social et/ou médical, certains opérateurs ont créé un service dédié : *« On a créé un service spécifique qui s'appelle "Mobilisons-nous", c'est un dispositif d'accrochage dont l'objectif est de nous permettre d'aller vers les gens, de les trouver là où ils sont. Et d'abord d'essayer de résoudre avec eux une série de problématiques*

sociales, d'accès au droit par rapport à la santé, et d'autres choses de ce genre, avant de pouvoir imaginer éventuellement de parler de formation » (Directeur d'un centre d'insertion socioprofessionnelle à Marchienne-au-Pont, 40-50 ans).

Pour réduire le nombre d'abandons, le projet « Observatoire des trajectoires » développé à Marchienne-au-Pont a, quant à lui, permis aux formateurs d'identifier, avec l'aide de stagiaires, les zones jugées anxiogènes dans le parcours de formation, comme l'entrée en formation, l'accueil et les tests dits de positionnement, en vue de renforcer l'accompagnement lors de ces moments précis. Ils évitent notamment les tests écrits pour les bilans d'orientation et privilégient un canevas d'entretien oral.

Afin de s'adapter aux demandes variées du public, les opérateurs de formation s'orientent également vers des pédagogies actives et une réduction des temps de formation, en proposant des modules plus courts : *« Il faut permettre aux demandeurs d'emploi d'avoir un accompagnement au niveau de la formation cohérent et en lien avec leur projet (...) ils ont besoin de choses plus courtes, de choses plus concrètes en lien vraiment avec les besoins de terrain. L'idée c'est vraiment d'accompagner la personne à définir où sont ses problématiques et de définir aussi ses pistes de solution, ses actions »* (Directrice d'un centre de formation à Marchienne-au-Pont, 40-50 ans).

Pour les jeunes de 18 à 29 ans qui ne sont ni au travail, ni en formation, ni aux études (qualifiés de NEET) le projet « Coup de Boost »²³ propose un encadrement personnalisé et spécifique dans le but de leur permettre de définir un projet professionnel et de s'insérer durablement dans l'emploi ou la formation. L'un des objectifs du projet, qui vient d'être lancé à Couvin, est de se rapprocher des jeunes résidant en zone rurale pour rompre leur isolement, en organisant notamment des relais vers les partenaires locaux afin de tenter de résoudre les pro-

²² Résultats présentés lors de la 24^e assemblée générale de la fédération CAIPS, le 20 octobre 2023. Fondée le 26 décembre 1988, l'ASBL Concertation des Ateliers d'Insertion Professionnelle et Sociale (CAIPS) est une fédération qui promeut les activités d'insertion sociale et/ou socioprofessionnelle et l'économie sociale. Elle fédère une centaine d'organisations (ASBL, CPAS et sociétés à finalité sociale) développant ou soutenant des actions d'insertion sociale ou socioprofessionnelle, ou intervenant dans le champ de l'économie sociale au moyen d'agréments.

²³ Depuis 2016, les partenaires des cellules de reconversion (Forem, CSC et FGTB wallonne) mènent une action de remobilisation et d'accompagnement de jeunes éloignés de l'emploi. Initialement implanté dans les régions de Mons et Charleroi, Coup de Boost a été étendu en 2022 à l'ensemble de la Région wallonne.

blèmes de mobilité. Le projet entend également offrir une formation favorisant l'utilisation autonome des outils informatiques, un sujet crucial en Wallonie.

4.4. UNE VOLONTÉ DE SOUTENIR L'INCLUSIVITÉ DIGITALE

En Wallonie, la question de la fracture numérique figure au premier plan des préoccupations politiques²⁴, notamment en raison de l'informatisation croissante des services et la fermeture des guichets physiques dans les banques ou les administrations communales.

De nombreux projets ont vu le jour ces dernières années au niveau régional, entre autres via le plan d'inclusion numérique²⁵, lequel a permis le développement du dispositif « DIGISTART » de formation aux compétences numériques de base proposé aux demandeurs d'emploi à Couvin par une association d'insertion professionnelle : *« Nous, on leur dit qu'ils ne vont pas être codeurs en sortant de là et on ne va pas en faire des informaticiens. On leur apprend à se débrouiller avec leur smartphone, un PC, des choses basiques, comment ils peuvent avoir accès à leurs données pour les soins de santé ou le Forem, la banque, etc. »* (Travailleuse sociale à Couvin, 40-50 ans).

Les associations présentes sur les territoires, ainsi que les opérateurs de formation et d'insertion socioprofessionnelle, font de cette question une priorité en proposant des formations spécifiques en lien avec les problématiques directes rencontrées par les publics et en permettant un accès à du matériel informatique. À Couvin, la Croix-Rouge propose ainsi des sessions de formation et garantit un accès au wifi même en dehors de ses heures d'ouverture : *« Tous*

les jeudis, c'est atelier numérique, encadré par des bénévoles. Les personnes sans domicile fixe ont accès aux trois PC fixes qui sont dans la salle et qu'ils vont pouvoir utiliser... Ils viennent en dehors de nos heures d'ouverture la nuit, pour le wifi, pour la prise de courant, pour recharger leur GSM » (Coordinatrice d'un service social à Couvin, 50-60 ans).

4.5. DES INITIATIVES VISANT À FACILITER LA VIE QUOTIDIENNE DES PUBLICS PRÉCARISÉS

Pour répondre aux problématiques liées à la vie quotidienne dans les communes délaissées, les opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle développent des initiatives dans des domaines aussi variés que ceux de la mobilité, des gardes d'enfants ou du logement.

4.5.1. Des alternatives pour faciliter la mobilité

Si divers plans de mobilité sont en cours de développement à différents niveaux, qu'ils soient régionaux ou plus locaux²⁶, les modifications visent principalement à renforcer la mobilité en zone urbaine, au détriment des territoires ruraux qui voient leur offre de services de transports publics se réduire de plus en plus.

La mobilité étant un frein à l'emploi important, les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle à Marchienne-au-Pont sensibilisent leurs stagiaires aux transports en commun, en leur faisant tester les différents modes de transports disponibles sur le territoire et en mettant à leur disposition des cartes de transport gratuites ou des vélos.

²⁴ Ainsi, la stratégie Digital Wallonia est mise en œuvre depuis décembre 2015 et intègre notamment les priorités numériques de l'Union européenne grâce à des moyens dégagés dans le cadre du Plan de relance de la Wallonie. Il s'agit d'un cadre régional structurant pour assurer la cohérence et la pérennité des politiques numériques. Digital Wallonia constitue par ailleurs le socle du chapitre numérique de la Déclaration de Politique Générale (DPR) du Gouvernement wallon pour la législature 2024-2029 (<https://www.digitalwallonia.be/fr/strategie/>).

²⁵ Développé par le Service Public de Wallonie (SPW), le Plan d'inclusion numérique vise à rendre le numérique accessible à tous les citoyens tant sur le plan de l'usage que du matériel, en abordant la question autour de trois axes : la fracture d'accès, la fracture d'usage et la fracture de compétences.

²⁶ On relève ainsi le plan de redéploiement du TEC (société de transports en commun en Wallonie) actuellement en réflexion sur la restructuration des parcours de ses lignes de bus, le projet « Principe Stop! », visant la création d'infrastructures pour favoriser la mobilité douce en imposant une obligation d'aménagements cyclistes sur les grandes routes régionales, ainsi que des aménagements pour les piétons en Wallonie et au niveau local. Le Plan de mobilité de Charleroi-Métropole est un outil prospectif de planification destiné à organiser l'accessibilité aux lieux de vie et d'activités, tant pour les personnes que pour les marchandises et le Plan de mobilité de Charleroi-Métropole est une étude de nature stratégique qui se situe en adéquation avec les options et objectifs de développement durable.

À Couvin, pour favoriser la mise à l'emploi, des entreprises de service de nettoyage à domicile mettent à disposition de leurs employés qui n'ont pas le permis de conduire des vélos électriques ou des voitures sans permis. On soulignera également la création en 2017 d'une auto-école sociale à proximité de Marchienne-au-Pont, qui offre à un public précarisé la possibilité d'accéder aux formations théoriques et pratiques en vue de l'obtention du permis de conduire B pour un tarif très concurrentiel²⁷.

4.5.2. Des initiatives innovantes en matière de garde d'enfants

Une des difficultés pointées du doigt par les habitants est le manque de places en crèches, mais également l'incompatibilité des horaires classiques proposés par les crèches avec des horaires de travail atypiques. Plusieurs opérateurs d'insertion socioprofessionnelle proposent une filière de formation à la petite enfance et ont ouvert une crèche en leur sein, tels que la Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi (FUNOC)²⁸ à Marchienne-au-Pont ou encore l'Entreprise de formation par le travail (EFT)²⁹ Chantier à Marcinelle pour permettre à leurs stagiaires de bénéficier d'une solution de garde et se concentrer sur leur parcours de formation et/ou leur stage.

4.5.3. Des initiatives de soutien temporaire en matière de logement

Dans le domaine du logement, peu d'initiatives sont à relever, si ce n'est celles développées par quelques associations de promotion du logement. À Marchienne-au-Pont, ces associations travaillent en partenariat avec les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle pour permettre aux bénéficiaires de disposer de logements temporaires le temps de l'accompagnement dans la recherche d'un logement stable : « On a une convention avec Relogea où ils mettent à disposition des logements. On s'engage à ce que ça soit payé. Et après, Relogea les accompagne pour leur recherche de logement parce que c'est un an maximum là-bas. Ce sont des logements tremplins, mais normalement Relogea doit les aider à trouver un logement à la suite de ça. Donc souvent ce sont des baux de six mois, renouvelables une fois » (Travailleur social dans un centre d'insertion socioprofessionnelle à Marchienne-au-Pont, 30-40 ans).

Relogea met ainsi à disposition des logements avec des loyers bas à l'instar des logements sociaux et conclut des conventions directement avec les structures qui gèrent l'occupation des biens par leurs stagiaires et s'assure du paiement du loyer. Ensuite, Relogea accompagne ces personnes dans leur recherche et, en cas de difficultés, les bénéficiaires sont maintenus dans les logements tremplins jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée.

²⁷ Le dispositif est accessible aux demandeurs d'emploi de plus de douze mois, aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et aux personnes porteuses d'un handicap reconnu. Le tarif est de 900€ pour 20 heures de conduite en lieu et place des 2 500€ communément demandés dans les auto-écoles privées. Cette somme peut être prise en charge par le Centre public d'action sociale sous condition, échelonnée ou financée par un organisme de crédit social local, partenaire de l'auto-école.

²⁸ La Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi (FUNOC) est un centre d'insertion socioprofessionnelle (CISP) visant l'accompagnement vers l'emploi, la formation et l'intégration sociale des adultes peu qualifiés.

²⁹ L'entreprise de formation par le travail Chantier est un centre d'insertion socioprofessionnelle (CISP) où le stagiaire est mis en situation réelle de travail sur le terrain et participe à l'activité de l'entreprise.

5

CONCLUSIONS

Les freins à l'insertion socioprofessionnelle, on l'a vu, sont nombreux dans les communes délaissées. Ils résultent d'un contexte socio-économique défavorable depuis plusieurs décennies dans les zones étudiées, accentués, en zone rurale, par un accès réduit à certains services essentiels, dans un contexte d'offre de transports publics insuffisante.

Les acteurs de l'insertion socioprofessionnelle tentent de développer des initiatives au niveau local, pour pallier les manques des autorités publiques, notamment dans des secteurs aussi cruciaux que ceux des transports ou du logement. Si toutes ces instances font preuve de créativité, on s'interroge néanmoins sur la pérennité de ces mesures, dont certaines sont très dépendantes de fonds privés, comme le fonds Chimay-Wartheoise à Couvin, et peuvent donc disparaître si l'entreprise privée décide de financer d'autres projets.

Les communes étudiées, qu'il s'agisse de Couvin ou de Marchienne-au-Pont, ne peuvent pas uniquement se reposer sur le tissu associatif local pour répondre aux problématiques d'inégalités territoriales : les communes doivent intégrer ces revendications dans leur agenda politique, afin d'organiser une prise en charge institutionnelle structurée et généralisée. Ces communes, même si leurs compétences et leurs budgets sont souvent limités, devraient assurer un rôle de relais auprès d'autres échelons politiques, comme Charleroi-Métropole, ou

la Région wallonne, pour alerter sur les besoins locaux, tant d'un point de vue économique que social.

On s'interroge par ailleurs sur la capacité de ces communes rurales et urbaines post-industrielles, insérées dans un contexte sociopolitique européen et international de libre marché, à retrouver un dynamisme industriel et économique. Les logiques capitalistes actuellement à l'œuvre laissent les acteurs locaux démunis face à des phénomènes sur lesquels ils ont peu de prise. Même si ces acteurs tentent de remédier aux dommages sociaux causés par la désindustrialisation massive de ces communes, les populations peu qualifiées n'ont souvent d'autres options que de s'établir près des centres urbains qui offrent un meilleur accès à l'emploi, aux soins de santé, à la culture et à la vie communautaire. Ce qui souligne l'existence d'inégalités entre les communes délaissées elles-mêmes, les communes rurales étant confrontées à des problèmes supplémentaires de mobilité et bénéficiant d'un nombre de services inférieur à celui des communes urbaines. Ces dernières ont en effet la capacité de capter les différents fonds financiers de la Région à leur profit, notamment pour pourvoir aux besoins d'un public précaire concentré sur leur territoire. À la lueur de ces constats, il semble indispensable d'élaborer des politiques territoriales au plus près des besoins identifiés au niveau local pour parvenir à établir une égalité entre les territoires délaissés eux-mêmes.

BIBLIOGRAPHIE

ASBL AMO Le CIAC Couvin (2023) *Diagnostic social 2023 – Plan d'action 2024-2026*, Couvin, <https://www.amo-ciac.be/>.

Béal, V., Epstein, R., Kirszbaum, T. et Rousseau, M. (2024) « Politiques des territoires délaissés, Editorial », *Revue Mouvements*, 2024/3 (118), pp.7-15.

Bernt, M., et Liebmann, H. (2013) *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bhambra, G.K. (2017) « Brexit, Trump, and 'Methodological Whiteness': On the Misrecognition of Race and Class », *The British Journal of Sociology*, 68(S1), pp. S214-S232, <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12317>.

CAIPS (2020) *Bien-être et Insertion en CISP. Première évaluation de l'impact d'un passage en CISP sur le bien-être et l'insertion sociale des stagiaires*, juillet 2020, <https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2020/10/CAIPS-brochure-PDF-pour-diffusion-num%C3%A9rique.pdf>.

Conseil Economique, Social et Environnemental de Wallonie (2021) *75 ans d'histoire économique de la Wallonie*, <https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/publications/pdf/75%20ans-ok.pdf>.

Dijkstra, L., Poelman, H., et Rodriguez-Pose, A. (2020) « The Geography of EU Discontent », *Regional Studies*, 54(6), pp. 737-53, <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12317>.

Dupuy, C. (2020) « Inégalités territoriales », in : Pasquier, R., Guigner, S. et Cole A. (Éds.) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, pp. 288-293, <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0288>.

Florida, R. (2021) « Discontent and its geographies », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14(3), pp. 619-624.

Ford, R. et Goodwin, M. (2014) « Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind », *The Political Quarterly*, 85(3), pp. 277-284, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12099>.

Furlong, J. (2019) « The Changing Electoral Geography of England and Wales: Varieties of "Left-Behindness" », *Political Geography*, 75 (November), 102061, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.102061>.

Görmar, F., Lang T., Nagy, E. et Raagmaa, G. (2019) « Re-Thinking Regional and Local Policies in Times of Polarisation: An Introduction », in: Lang, T. et Görmar, F. (Éds.) *Regional and Local Development in Times of Polarisation: Re-Thinking Spatial Policies in Europe*, Springer Singapore, Singapore, pp. 1-25, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1>.

Goodwin, M. et Heath, O. (2016) « The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result », *The Political Quarterly*, 87(3), pp. 323-332, https://www.astrid-online.it/static/upload/good/goodwin_heath_pq_3-2016.pdf.

Gouvernement wallon, Décret wallon du 11 avril 2014 relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant - Formation - Emploi, *Moniteur belge*, 28 août 2014.

Instance Bassin EFE Hainaut-Sud (2024) *Rapport analytique et prospectif*, décembre 2024, instancebassin-hainautsud.com/chiffres_cases/analyses-rapports/.

Interfede CISP (2023) *CISP Centre d'insertion socioprofessionnelle. Se former autrement*, Namur, https://www.interfede.be/wp-content/uploads/2018/09/www_depliant_CISP.pdf.

Isakjee, A., et Lorne, C. (2019) « Bad News from Nowhere: Race, Class and the "Left Behind" », *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(1), pp. 7-12, <https://doi.org/10.1177/0263774X18811923b>.

Jellab, A. (2005) « Les enseignants de lycée professionnel et leurs pratiques pédagogiques : Entre lutte contre l'échec scolaire et mobilisation des élèves », *Revue Française de Sociologie*, 46,-/2, pp. 295-323.

Karasz, D., Homberger, A. et Günter, S. (2025) *Working definition of "Left behindness" as a form of territorial inequality*, https://www.exit-project.eu/wp-content/uploads/2025/01/EXIT-Working-Paper-1_Working-definition-of-left-behindness-as-a-form-of-territorial-inequality.pdf.

Kemeny, T. et Storper, M. (2020) « Superstar Cities and LeftBehind Places: Disruptive Innovation, Labor Demand, and Interregional Inequality », *LSE - International Inequality Institute*, 38.

Lafontaine, D. et Monseur, C. (2011) « Quasi marché, mécanismes de ségrégation sociale et académique en Communauté française de Belgique », *Education Comparée*, 6, pp. 69-90.

Lecuyer, J. (2023) « Contrer la périphérisation. Action publique et stratégies de développement local dans les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale) », *Trajectoires* [En ligne], 16 | 2023, mis en ligne le 13 mars 2023, consulté le 18 août 2025. URL : <http://journals.openedition.org/trajectoires/9930> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/trajectoires.9930>

MacKinnon, D., Kempton, L., O'Brien, P., Ormerod, E., Pike, A. et Tomaney, J. (2022) « Reframing Urban and Regional "Development" for "Left behind" Places », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), pp. 39-56. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab034>

McKay, L. (2019) « "Left behind" People, or Places? The Role of Local Economies in Perceived Community Representation », *Electoral Studies*, 60 (August), 102046. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.04.010>

Mehlbye, P., Schön, P., Martin, D. et Böhme, K. (2019) « Territorial Inequality: À New Priority for Europe », *Territorial Thinker's Briefing*, November 2019:06, Territorial Thinkers.

Pike, A., Béal, V., Cauchi-Duval, N., Franklin, R., Kinossian, N., Lang, T., Leibert, T. et al. (2023) « "Left behind Places" : À Geographical Etymology », *Regional Studies*, February, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2167972>.

Rodríguez-Pose, A. (2018) « The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It) », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), pp. 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.

Stevanovic, B. (2008) « L'orientation scolaire », *Le Télémaque*, 34, pp. 9-22. <https://doi.org/10.3917/tele.034.0009>.

Tallon, A. (2021) « Places Left Behind: National Urban Policy in the UK – from Boom to Slump and Recovery? », *À Modern Guide to National Urban Policies in Europe*, April, pp. 284–305.

Willett, J. et Lang, T. (2018) « Peripheralisation: A Politics of Place, Affect, Perception and Representation », *Sociologia Ruralis*, 58(2), pp. 258–75. <https://doi.org/10.1111/soru.12116>.

Wuthnow, R. (2018) *The Left Behind: Decline and Rage in Rural America*, Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/9781400889501>.

SUSPENDRE LE TEMPS, TISSER DE NOUVEAUX LIENS : L'INVENTION DE L'AGRICULTURE SOCIALE

Quentin MORTIER¹

¹ Co-directeur de Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises (SAW-B), q.mortier@saw-b.be

RÉSUMÉ

L'agriculture sociale désigne en Wallonie une démarche qui relie fermes, institutions sociales et personnes fragilisées pour créer des espaces de travail partagé, portés par une logique de réciprocité. Ces initiatives, coordonnées par un collectif d'acteurs hétérogènes, visent un mieux-être plutôt qu'une remise à l'emploi. Elles cultivent un temps suspendu, à distance des politiques d'insertion, où la relation à la nature, aux animaux et aux cycles agricoles soutient la reconstruction personnelle. Ce modèle s'inscrit aussi dans le champ des soins verts, à la croisée de l'agriculture, du social et de la santé. Les projets revendiquent une place singulière dans les politiques publiques, tout en craignant les risques d'instrumentalisation, de banalisation ou de perte d'autonomie. Malgré des avancées, la durabilité du secteur reste fragile, freinée par des financements non structurels et le cloisonnement institutionnel. À travers leurs pratiques territoriales, les acteurs proposent une réinvention du lien social, une resocialisation de l'agriculture et un laboratoire d'innovation sociale où le travail partagé devient support de santé, de dignité et de participation.

Mots clés

Agriculture sociale, soins verts, innovation sociale, santé mentale, institutionnalisation.

ABSTRACT

Suspending time and weaving new connections: The invention of social farming

Social agriculture in Wallonia refers to an approach that connects farms, social institutions and vulnerable people to create shared workspaces, driven by a logic of reciprocity. These initiatives, coordinated by a group of heterogeneous actors, aim at improving well-being rather than putting people back to work. They cultivate a suspended time, distant from integration policies, where the relationship to nature, animals and agricultural cycles supports personal reconstruction. This model is also part of the field of green care, at the crossroads of agriculture, social and health. The projects claim a singular place in public policies, while fearing the risks of instrumentalization, trivialization or loss of autonomy. Despite progress, the sector's sustainability remains fragile, hampered by non-structural funding and institutional compartmentalization. Through their territorial practices, actors propose a reinvention of social ties, a resocialization of agriculture and a laboratory for social innovation where shared work becomes a support for health, dignity and participation.

Keywords

Social agriculture, green care, social innovation, mental health, institutionalization.

1 INTRODUCTION

La notion d'« agriculture sociale » est utilisée en Wallonie depuis plus de quinze ans. L'originalité de l'agriculture sociale est de répondre à des besoins sociaux par la connexion de secteurs et d'acteurs dont les intérêts sont *a priori* éloignés : secteur de l'agriculture d'une part, secteur de l'action sociale d'autre part. Les acteurs mis en relation sont eux-mêmes assez diversifiés : les accueillants sont des producteurs agricoles, mais peuvent être assez différents les uns des autres, les accueillis sont marqués par une très grande hétérogénéité de situations. Les institutions qui sont liées à ces personnes accueillies sont multiples, ainsi que les porteurs des projets d'agriculture sociale qui connectent ces trois parties. Malgré cette diversité, les pratiques mises en œuvre et les effets des diverses expériences sont assez convergents. Ils sont notamment marqués par une place centrale accordée à la situation de travail (qui réunit accueillants et accueillis) et, en même temps, une distance vis-à-vis des politiques de remise à l'emploi et, partiellement, de santé.

L'agriculture sociale peut être considérée comme une initiative partenariale prise à l'échelle des territoires pour contribuer à lever un certain nombre de freins à l'insertion professionnelle de personnes fragilisées et souvent laissées-pour-compte. Pourtant, si l'agriculture sociale contribue probablement à cette insertion, ses protagonistes se distancient souvent des politiques de remise à l'emploi en revendiquant une position spécifique au sein des politiques de santé, dans la lignée de pratiques qui articulent nature et soin. C'est précisément ce positionnement particulier pris par les acteurs de l'agriculture sociale et les débats qui l'entourent qui nous ont poussés à pro-

poser ce sujet au sein de ce dossier thématique de la revue Dynamiques régionales.

Cet article se structure en trois étapes.

Il vise d'abord à retracer la genèse d'un collectif mis en place en Wallonie au départ d'une lecture partagée des principes qui guident les pratiques d'agriculture sociale. La conception de l'agriculture sociale qui en résulte est originale à plus d'un titre, comme nous le verrons.

L'article s'arrête ensuite sur les stratégies d'interpellation du pouvoir politique mises en place par ledit collectif pour se voir reconnaître comme interlocuteur à part entière, alors même que les pratiques de l'agriculture sociale se situent à la croisée de plusieurs secteurs professionnels et donc de tutelles politiques distinctes.

Enfin, l'article montre comment le collectif doit, encore aujourd'hui, composer avec des risques d'instrumentalisation qui l'éloignent potentiellement des principes directeurs collectivement défendus.

Nous nous sommes appuyés sur deux types de sources. Il s'agit, d'une part, d'informations collectées tout au long d'une relation de longue date entre notre institution, Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises (SAW-B) et le collectif ; certaines de ces informations relatives à l'association Nos Oignons, membre du collectif, ont fait l'objet de deux publications (Mortier, 2015 ; Mortier, 2017). Notre seconde source est constituée de nombreuses publications (écrites et vidéos) produites par les acteurs de l'agriculture sociale eux-mêmes, diffusées notamment par le Réseau wallon PAC².

² Le Réseau wallon PAC est constitué de l'ensemble des bénéficiaires de la Politique Agricole Commune (agriculteurs, forestiers, associations, communes, entreprises, organismes de formation, etc.). Il lie ces acteurs autour de différents événements, rencontres, publications et activités pour des échanges d'expériences et de pratiques.

2

UNE DÉFINITION COMMUNE PORTÉE PAR UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS

Le concept d'agriculture sociale n'échappe pas à cette règle : comme d'autres concepts formés d'un terme commun auquel est adjoint le terme « social », l'appellation peut paraître en même temps évidente et énigmatique. Le concept, qui est apparu dans d'autres pays d'Europe, est utilisé par une série d'acteurs associatifs et publics, actifs principalement en Wallonie, mais aussi à Bruxelles. En Wallonie, ces acteurs sont réunis au sein d'un collectif, de nature informelle en ce sens qu'il n'a pas d'existence juridique propre (cf. encadré 1). Ils se réunissent régulièrement depuis une dizaine d'années pour partager leurs pratiques et développer des activités communes en matière de communication et de plaidoyer. C'est dans le cadre de ces activités de sensibilisation vers le grand public et vers les pouvoirs publics que le besoin d'une définition du concept d'agriculture sociale s'est posé.

Dans leur manifeste (Réseau wallon de développement rural, 2023), les membres

du collectif se réfèrent au concept d'agriculture sociale en visant une pluralité d'initiatives qui soutiennent des dynamiques d'entraide au sein d'entreprises agricoles. Les initiatives menées par les membres du collectif sont destinées en particulier à des personnes qui fréquentent ou ont fréquenté des institutions sociales ou de santé (personnes en situation de handicap, personnes fréquentant des institutions de santé mentale, jeunes en décrochage scolaire et/ou fréquentant des institutions d'aide à la jeunesse, etc.). Concrètement, l'agriculture sociale consiste en l'organisation de rencontres régulières sur le lieu et dans le cadre diversifié de la production agricole entre, d'une part, des agriculteurs et agricultrices et, d'autre part, des personnes se situant dans le giron d'institutions sociales diverses et qui souhaitent prendre part, dans une formule souple et adaptée à leurs besoins, au quotidien d'une ferme ; soit deux parties qui s'entraident par cette entremise.

Encadré 1 : Le collectif « Agriculture sociale » en Wallonie

Les membres du collectif sont à ce jour : l'Association Interrégionale de Guidance et de Santé (AIGS), l'association Racynes, l'association Inter-Actions, le Centre Hospitalier Spécialisé L'Accueil, l'association La Teignouse, le Centre Public d'Action Sociale (CPAS) de Tubize, l'association Nos Oignons, le Service de Santé Mentale Entre Mots, le Groupe d'Action Locale (GAL) des Plaines de l'Escaut, l'association Alises, l'association Inclusion, le CPAS de Soignies, l'Institut Médico Pédagogique (IMP) La Providence en partenariat avec le Parc naturel de Gaume, l'association Clairval ACIS, la Province du Luxembourg, le CPAS de Walcourt et le GAL Entre-Sambre-et-Meuse.

Le collectif réunit des acteurs venant de chacune des provinces de la Wallonie. Les acteurs ont des statuts diversifiés : association sans but lucratif, association de santé mentale agréée, association liée à une intercommunale, services provinciaux,

GAL, CPAS, etc. Leur taille, leurs modalités de financement, le territoire qu'ils couvrent ainsi que leur spécialisation ou non en agriculture sociale sont variables. De cette diversité de structures promotrices de pratiques d'agriculture sociale est issue une variété de publics et donc de problématiques rencontrées (qui vont de la santé mentale à différentes désaffiliations sociales). Il existe bien des spécificités propres à certaines institutions ou aux caractéristiques des publics dans la mise en œuvre pratique de la rencontre (par exemple, la dimension individuelle ou collective de l'accueil ou la valorisation financière du travail des agriculteurs et/ou des personnes accueillies), mais il existe aussi, surtout, des points communs importants entre toutes ces initiatives. Les spécificités et les points communs sont finalement la matière qui est travaillée par le collectif au fur et à mesure de ses rencontres.

S'il a existé une époque où les fermes jouaient un rôle social en accueillant en leur sein des personnes fragilisées, comme manœuvre, cette mise en relation ne va aujourd'hui plus de soi. Entre la personne accueillie et les personnes accueillantes, il y a un rôle d'intermédiation à jouer. C'est ainsi que la relation qui est au cœur de l'agriculture sociale est en fait une triangulation. La coopération, orchestrée par une structure porteuse d'un projet d'agriculture sociale, engage trois parties (Réseau wallon de développement rural, 2023) :

- Les personnes accueillantes : un agriculteur qui souhaite ouvrir ponctuellement ou régulièrement son cadre de vie et de travail à des personnes extérieures dans le but de soutenir une dynamique de mieux-être par la proposition d'une contribution à certaines des activités de production ou de transformation agricole ;
- Les personnes accueillies : une (ou plusieurs) personne(s) ayant formulé le souhait d'être en contact avec le quotidien de la ferme, avec la nature, les animaux, en soutien à l'agriculteur ;

- Les institutions sociales ou de santé qui sont déjà en lien avec l'accueilli et dont les intervenants de première ligne peuvent jouer un rôle avant ou durant la mise en relation.

Chaque structure porteuse d'un projet d'agriculture sociale est active et ancrée sur un territoire donné. Ces structures porteuses sont les organisatrices de la mise en relation entre ces trois parties, à la fois de manière générale (en faisant exister l'idée, en obtenant un accord de principe et en proposant des balises communes) et de manière spécifique à chaque rencontre (en faisant le lien concret, en accompagnant chaque expérience et en veillant au respect des conventions et des balises). Les porteurs de projet sont donc les garants de la mise en œuvre des activités tant administrativement qu'humainement. Tous les membres du collectif Agriculture sociale cités plus haut, dans toute leur diversité institutionnelle (acteurs associatifs ou publics), sont des porteurs d'un projet spécifique d'agriculture sociale et jouent ce rôle d'intermédiation.

L'AGRICULTURE SOCIALE EN WALLONIE, ORIGINALE À PLUS D'UN TITRE

Les pratiques d'agriculture sociale mises en place en Wallonie nous semblent porteuses de traits originaux. Nous en relevons trois, qui sont fortement liés entre eux. Premièrement, l'agriculture sociale est basée sur une relation «réciprocaire»³. Deuxièmement, l'agriculture sociale se tient à distance des politiques de remise à l'emploi. Troisièmement, l'agriculture sociale occupe une place particulière au sein des politiques de santé.

3.1. LA NATURE RÉCIPROCAIRE DE LA RELATION

Au centre des pratiques d'agriculture sociale se trouve une relation d'entraide réciproque. Chacun donne de son temps dans une activité commune qui lui procure un avantage et génère aussi des effets collectifs. Nous trouvons des traces de cette particularité dans cette double interview, réalisée par le magazine Imagine en 2016, d'une personne fréquentant un jardin maraîcher et du maraîcher qui l'accueille. La première affirme : *«Le fait de vivre dans un monde aliéné, oui cela explique en partie pourquoi je vais mal aujourd'hui. Travailler la terre, c'est quelque chose qui me manquait. Et ce qui compte pour moi, c'est qu'ici on n'est pas dans le divertissement. Ce projet a du sens et est lié à un besoin de base»*. Quant au second, il précise : *«Le gros avantage, c'est la compagnie. Nous faisons un métier très solitaire et je suis content de les voir arriver chaque semaine. C'est une aide précieuse, bien sûr, mais mon but n'est pas de tirer profit de personnes qui travaillent pour moi gratuitement. Il faut une autre motivation derrière, d'autant que le travail des bénéficiaires peut être très variable d'un jour à l'autre. Et qu'il n'est pas toujours facile de déléguer des tâches qui soient intéressantes et dans lesquelles ils puissent en même temps être autonomes»* (Imagine, 2016).

Qu'ils soient défrayés ou pas, la motivation des accueillants ne se trouve pas dans la dimension financière, mais plutôt dans la dimension sociale : briser la solitude, mais aussi s'ouvrir à d'autres personnes en difficulté et à leurs besoins spécifiques. Certaines pratiques des agriculteurs en attestent : certains rétrocèdent leur valorisation financière à l'accueilli, partagent leur repas, assument eux-mêmes le trajet de l'accueilli jusqu'à la ferme, permettent aux accueillis de bénéficier de leurs infrastructures en dehors du temps de travail partagé (un gîte pour fêter un anniversaire), etc.

Cette dimension d'isolement des producteurs agricoles est le résultat de l'évolution de l'agriculture, entamée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et accentuée par la Politique Agricole Commune (PAC), qui a consisté en sa modernisation et son industrialisation. En participant à des activités d'agriculture sociale, les producteurs modifient leur quotidien et contribuent à une resocialisation de l'agriculture. Tous les producteurs agricoles ne sont ni intéressés ni en capacité de s'engager dans un tel processus et ceux qui le font doivent avoir des affinités avec les valeurs des porteurs de projet.

Notons que pour d'autres producteurs agricoles, en situation socio-économique précaire, tels les jeunes maraîchers, être indemnisés pour accueillir des groupes est une source de sécurité. Les pratiques des divers projets en matière de valorisation financière pour les accueillants et les accueillis ne sont pas uniformisées. Quelle que soit sa réalité, la valorisation financière possible des agriculteurs est une manière de reconnaître leur rôle d'accueil et de transmission de savoirs.

Jusqu'à aujourd'hui, nous sommes donc avec ces pratiques d'agriculture sociale dans une forme économique de réciprocité entre accueillant et accueilli. À savoir que

³ La réciprocité est une des logiques économiques qui a été identifiée par l'économiste Karl Polanyi à laquelle nous nous référons plus bas. Sur ce concept, voir par exemple Castel (2015).

les prestations des différents acteurs ne prennent sens que dans la volonté de manifester un lien social entre eux.

La réciprocité est une des logiques économiques qui a été identifiée par l'économiste Karl Polanyi. Ce dernier est connu pour avoir apporté une critique de l'économicisme, c'est-à-dire la réduction de l'économie au marché. Au contraire, selon cet auteur, l'économie se caractérise par la coexistence de quatre logiques : logique marchande, logique réciprocitaire, logique de redistribution, logique domestique (Polanyi, 2011). Dans le cas de l'agriculture sociale, outre la logique réciprocitaire déjà citée, les trois autres logiques sont présentes : la logique de redistribution avec le financement public pour les opérateurs d'agriculture sociale et les agriculteurs, la logique marchande avec la vente des produits cultivés et la logique domestique lorsque des surplus sont partagés et consommés par les personnes accueillies ou leurs institutions. Dans une certaine mesure, le rôle de chaque opérateur d'agriculture sociale consiste notamment à faciliter la délibération entre les parties à propos de leurs besoins et de l'importance de chacune de ces logiques.

Dans le cadre du plaidoyer porté par les membres du collectif Agriculture sociale, cette diversité de logiques est aussi un cadre de réflexion pertinent. Les activités d'agriculture sociale pourraient être organisées en faisant davantage référence à l'une des autres logiques économiques : avec la logique de marché, ce serait la valeur de l'échange et le prix du travail qui seraient centraux ; avec la logique de redistribution, ce serait la question des conditions d'accès à un droit, dont une autorité publique serait garante, qui se poserait ; avec la logique domestique, les travailleurs, quel que soit leur statut, font en quelque sorte partie de la maison et les fruits du travail sont partagés entre les protagonistes. Les membres du groupe Agriculture sociale échangent régulièrement entre eux à propos de ces diverses orientations qui pourraient être données à leurs pratiques actuelles, dans le cadre de leur institutionnalisation.

3.2. LA DISTANCE AVEC LES POLITIQUES DE REMISE À L'EMPLOI : L'INVENTION D'UN « TEMPS SUSPENDU »

Le sociologue Marc Mormont, professeur à l'Université de Liège, s'intéresse aux pratiques d'agriculture sociale depuis leur naissance dans notre région. En 2020 et 2021, il a aidé les acteurs à construire une démarche de recherche-action. Celle-ci a permis la conduite d'entretiens, par les acteurs eux-mêmes, avec un large panel de parties prenantes aux projets (accueillants, personnes accueillies, autres professionnels de la santé impliqués aux côtés de ces dernières). Sur la base de ce corpus, il a proposé une note d'analyse qui a notamment nourri le manifeste du collectif. Il souligne dans celle-ci qu'« *il s'agit toujours de proposer des activités dans des exploitations agricoles et d'accompagner les personnes dans celles-ci. Il s'agit de leur donner l'occasion de contact avec le travail, avec la nature (les animaux, les plantes) et avec des personnes. La participation aux travaux de la ferme est une constante : il ne s'agit donc pas simplement de visites "pédagogiques". Cette dimension du travail semble se situer par rapport à deux tendances potentielles qui sont également refusées : il ne s'agit ni d'insertion professionnelle qui ferait peser sur les accueillies une exigence de formation ni de thérapie qui ferait porter aux accueillants une exigence "médicale". Certes les activités de la ferme ont une valeur thérapeutique, mais ce qui est visé c'est plutôt une reconnexion qui passe à la fois par une relation aux humains et une relation aux choses, en l'occurrence des "vivants".* » (Réseau wallon de développement rural, 2021, p. 5). Deux ingrédients importants de l'agriculture sociale sont ainsi soulignés : d'une part, les liens interpersonnels tissés entre la personne accueillie et les personnes travaillant dans la ferme et, d'autre part, les liens que la personne accueillie tisse, parfois nouvellement, avec des entités vivantes telles que des animaux ou des

plantes, elles-mêmes insérées dans des cycles naturels comme celui des saisons.

Ainsi, l'agriculture sociale ne s'inscrit pas dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle, mais bien à côté de celui-ci. Des liens existent évidemment entre les pratiques et les effets de l'agriculture sociale et la possibilité de s'insérer socioprofessionnellement. Mais les acteurs veillent en général à se distinguer de ce champ particulier, surtout en raison des contraintes qui pèseraient inévitablement sur les personnes accueillies et sur les accueillants et les accompagnants. Les bénéfices de la démarche pourraient en effet en être altérés.

En 2018, l'association Nos Oignons, qui est membre actif du collectif, a organisé une matinée de réflexion qui s'intitulait «*Retrouver ses mains à travers une activité agricole*». Elle adressait notamment la question suivante à d'autres associations présentes et au public : «*Comment assumer le fait de ne pas s'inscrire dans un parcours vers l'emploi ?*». Cette association d'agriculture sociale assume en effet que son objectif n'est pas la remise à l'emploi, mais plutôt le mieux-être de la personne, au sens large. Et ce d'autant plus que l'emploi est, au regard des données officielles sur les troubles physiques et psychiques, de plus en plus source de souffrances. En revanche, le travail, qui est à distinguer de l'emploi (comme le fait le «*Manifeste des ouvriers*» (Gori, 2017) auquel l'association se réfère, qui met en exergue les termes d'ouvrage, d'œuvre et d'ouvrier comme processus, résultat et acteur du travail), est lui bien au centre de son action. Ce n'est pas un hasard si la rencontre organisée par les projets d'agriculture sociale se déroule au sein des fermes et requiert la coopération d'agriculteurs professionnels. Le pari est que le travail partagé permet aux personnes accueillies, comme certaines d'entre elles le disent, de «*retrouver leurs mains*». Selon Nos oignons, le travail est vu comme une invitation au mouvement, à la redécouverte intérieure, au sens de l'action et, ainsi, comme une réinvention des liens à l'autre et à l'environnement. En fin de compte, ce qui est proposé aux personnes accueillies

dans le cadre de l'agriculture sociale, c'est d'accéder aux avantages procurés par un travail en limitant au maximum les inconvénients d'un emploi, notamment les contraintes et prescriptions (Adam, 2011). Ces dernières ne sont pas totalement absentes, mais elles sont soumises à un objectif de bien-être pour la personne accueillie.

Fin 2024, lors d'une matinée de réflexion sur les enjeux de la coconstruction des politiques publiques, le rôle du temps a été souligné par un membre du collectif. La proposition qui est faite aux bénéficiaires de l'agriculture sociale est un temps particulier qui n'est pas une étape préétablie dans un parcours (parcours d'insertion, parcours de guérison), mais bien un temps ouvert et indéterminé, un «*temps suspendu*». Comme le mentionne Marc Mormont à ce sujet, «*l'absence d'exigence tant de formation/insertion que de thérapie semble avoir l'avantage d'en même temps inscrire la personne dans un contexte de vie réelle et d'activités ordinaires et de laisser une réelle liberté dans les choix que la personne est amenée à faire (rythme, activités, comportement relationnel). Cette liberté offre aux accueillis la possibilité de se positionner, de trouver leurs préférences, de les exprimer, de les tester, tout cela progressivement et en relation avec une ou des personnes qui n'ont d'autre statut que celui d'accueillir.*» (Réseau wallon de développement rural, 2021, p. 5). Les membres du collectif se méfient d'ailleurs des risques liés à la coconstruction des politiques publiques qui, si elles ne prennent en compte que le retour rapide à l'emploi, pourraient avoir pour effet de modifier cet élément fondamental de leur action et ses effets.

3.3. LA PLACE PARTICULIÈRE AU SEIN DES POLITIQUES DE SANTÉ

En ce qui concerne la distance avec les politiques de santé, elle est plus ténue que celle avec les politiques de remise à l'emploi. La situation varie aussi d'un projet d'agriculture sociale à l'autre, certains étant liés à, voire portés par, des acteurs de la

santé mentale. Ces projets s'inscrivent donc peu ou prou dans les politiques de santé, même s'il existe une défiance relative par rapport à certaines des tendances dominantes de celle-ci. Ce sont par exemple les approches de la psychothérapie institutionnelle au sens de Jean Oury (qui met l'accent sur la relation entre soignant et soigné), de la convivialité au sens d'Ivan Illich (dans laquelle l'outil est au service de la personne intégrée à la collectivité), du travail du *care* au sens de Cynthia Fleury⁴, des déterminants de la santé⁵ ou plus récemment l'approche holistique *One Health* (qui reconnaît que la santé des humains, des animaux domestiques et sauvages, des plantes et des écosystèmes est étroitement liée et interdépendante) qui font référence parmi les acteurs de l'agriculture sociale.

En 2024, le collectif Agriculture sociale a organisé une journée publique de plaidoyer au sein même des locaux du Parlement de Wallonie. La journée a été introduite par un exposé de Charlotte Gilart de Keranflec'h, infirmière et philosophe, professeure à la Haute École spécialisée de Suisse occidentale. Un rappel de l'histoire du rôle de la nature dans la médecine a d'abord été fait. Selon elle, de tout temps, en tous lieux, nature et soin sont liés. L'utilisation de la nature est multidimensionnelle : elle peut, en élevant l'esprit et en cultivant la spiritualité, contribuer à la guérison (*healing*) ; elle peut, en reposant, calmant, consolant et sécurisant, soigner (*caring*) ; elle peut enfin, en nourrissant et en médiquant, traiter une maladie (*curing*). De manière générale, le rôle de la nature dans le soin relève de la salutogenèse (par opposition à la pathogenèse) à savoir « la recherche de ce qui crée la santé, la recherche de son origine, plutôt que la recherche des causes de la maladie »

(Gilart de Keranflec'h, 2024). À la lecture de cette fresque historique du rôle de la nature dans la médecine, l'agriculture sociale, telle que développée en Wallonie, est donc une réinvention.

La présentation de la philosophe a ensuite inséré l'agriculture sociale dans un ensemble plus vaste relevant du « *green, care* » ou « soins verts » dont la définition suivante a été donnée : « Une intervention ayant pour but de traiter, de guérir et/ou de rééduquer des patients présentant une maladie ou un état de santé délétère, avec le principe thérapeutique fondamental que la thérapie fait appel aux plantes, aux matériaux naturels, et/ou à l'environnement extérieur de plein air » (Annerstedt et Währborg, 2011). L'enseignante-chercheuse a invité l'agriculture sociale à démontrer qu'elle est thérapeutique en vue d'être mieux reconnue et financée. Ce qui suppose d'intégrer le régime de la preuve en médecine et son paradigme aujourd'hui dominant, à savoir des études cliniques systématiques. Nous reviendrons sur ce sujet à propos d'un programme spécifique récemment lancé par les acteurs de l'agriculture sociale (et précisément intitulé « soins verts / *groene zorg* »). À ce stade, cette invitation à entrer dans le registre de la médecine n'a *a priori* pas de conséquence sur les pratiques d'accueil elles-mêmes, mais uniquement sur la manière de démontrer leurs effets.

Pour conclure sur ce point, l'offre en agriculture sociale occupe une place spécifique dans le champ de la santé ; notamment parce que, lorsqu'elle est mobilisée par des professionnels de la santé, ceux-ci adhèrent à un travail actif avec des partenaires extérieurs à leur discipline, hors les murs (les agriculteurs et les porteurs des projets d'agriculture sociale).

⁴ « L'éthique du *care* [...] renvoie à la spécificité humaine, à sa capacité primordiale de créer un monde "habitable" qui, sans cette activité créative et relationnelle, ne le serait nullement. Le fait de présenter cette éthique comme une "activité", un travail, est également important, car il dénaturalise aussi celle-ci, en ne la réduisant pas seulement à la nature des femmes, mais en la faisant relever de l'essence humaine en tant que telle, qui est celle de "transformer" le monde par son œuvre, autrement dit par son travail. » (Fleury, 2018, p. 51).

⁵ Les déterminants de la santé constituent un ensemble de facteurs (individuels, sociaux, économiques, environnementaux) qui exercent une influence significative sur la santé tant individuelle que collective des populations.

LA DIFFICILE COCONSTRUCTION

DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'une des raisons d'être du collectif Agriculture sociale est de se mettre d'accord sur ce qui réunit ses membres et de décider comment agir ensemble, notamment sur le plan politique. Cette construction s'est faite che-

min faisant, de manière organique comme le disent les acteurs, sans savoir à l'avance où ils allaient. Il y a donc eu des avancées, des arrêts et des reculs (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Chronologie du plaidoyer réalisé par le collectif Agriculture sociale

Voici quelques éléments chronologiques de l'action de plaidoyer réalisée en dix ans, ainsi que quelques-uns des résultats visibles de celui-ci :

- 2014 : intégration au Plan wallon de développement rural (PwDR 2014-2020) ;
- 2018 : Mémoire pour le développement et la pérennisation de l'accueil social à la ferme et à la campagne en Wallonie ;
- 2019 : modification du Code wallon de l'agriculture (article D. 218/2) qui reconnaît l'« accueil social rural » ;
- 2022 : Festival de l'agriculture sociale et Manifeste pour la mise en place de « Dispositifs d'agriculture sociale » (DiAS) en Wallonie ;

- 2023 : mise en place d'un *focus group* « *Social farming and innovation* » réunissant des experts européens et financé par la Commission européenne ;
- 2023 : lancement du programme « soins verts / *groene zorg* » ;
- 2024 : journée d'étude au Parlement wallon « Agriculture, social et soins verts : cultivons le lien en Wallonie ! » ;
- 2024 : insertion de l'agriculture sociale dans la Déclaration de politique régionale 2024-2029 ;
- 2025 : matinée de sensibilisation au Parlement wallon avec la ministre de l'Agriculture et un représentant du ministre de la Santé et une représentation de théâtre-action (« Agriculture sociale – Théâtre des bottes »⁶).

Le plaidoyer adressé à plusieurs acteurs publics par le collectif est multidimensionnel. Il comprend à la fois : une demande de reconnaissance par les autorités publiques (relevant de l'agriculture, de la santé et de l'action sociale) ; une demande de financement structurel qui permettrait la survie des initiatives et leur élargissement à l'ensemble du territoire grâce à un maillage de proximité, avec en point de mire l'accessibilité universelle sans discrimination (pour les accueillants et les accueillis) et la pluridisciplinarité des équipes ; une demande de cadre favorable et commun sur l'ensemble du territoire incluant notamment la recon-

naissance d'un statut spécifique pour les fermes accueillantes et la reconnaissance d'un statut spécifique pour les personnes accueillies, pour dépasser la notion de bénéficiaire tout en protégeant leurs droits sociaux.

Quand on interroge les membres du collectif Agriculture sociale en charge du plaidoyer à propos de ce qu'ils espèrent voir advenir (et ce à quoi ils contribuent) à l'échéance de dix ans, les réponses fusent dans plusieurs directions complémentaires : une agriculture sociale plus développée, couvrant une pluralité de besoins, sur un

⁶ Une coproduction de la Compagnie Buissonnière et d'Alvéole Théâtre.

territoire plus large et liant davantage de personnes, mais aussi plus transversale et moins sectorialisée (moins liée au handicap ou à la santé mentale par exemple); une autre agriculture basée sur des prix justes et plus proche des citoyens; une autre santé avec des «prescriptions de nature»⁷. On le voit, les visées sont à la fois celles d'un autre système agricole et d'un autre système de santé, connectés entre eux.

Après une période au cours de laquelle la porte d'entrée de l'agriculture sociale dans les politiques publiques a plutôt été l'agriculture et le développement rural, opérant un mouvement de balancier, la Déclaration de politique régionale 2024-2029 place ces innovations dans le cadre des politiques de santé mentale : «*Le Gouvernement étudiera les alternatives aux soins de santé classiques, tels que les soins verts (agriculture sociale) dans l'accompagnement de la santé mentale*» (Gouvernement wallon, 2024). Cette mention pourrait être vue comme une petite victoire qui résulte d'un travail considérable des acteurs pour exister, se développer et être reconnus, mais elle représente aussi un risque. Celui de ne pas voir transposer dans une politique publique la connexion entre acteurs hétérogènes qui est réalisée par les acteurs de terrain depuis plus d'une décennie.

La connexion entre acteurs hétérogènes réalisée par les structures d'agriculture sociale existe à un niveau micro entre les personnes impliquées directement dans la relation, mais elle doit aussi être développée à une échelle plus vaste en impliquant une diversité d'institutions publiques, notamment dans le cadre du plaidoyer porté par les acteurs de l'agriculture sociale. Que ce soit pour être reconnus, pour être financés ou pour coconstruire des politiques publiques, les membres du collectif Agriculture sociale, marqués par la transversalité de leurs pratiques, se heurtent partiellement au cloisonnement traditionnel des politiques publiques. Il s'agirait de faire réseau entre acteurs et politiques publiques de la santé, de l'agriculture et du développement rural, du travail social et de l'économie solidaire. Autant de registres qu'ils associent au

quotidien et qu'il s'agit d'interrelier à un niveau politique. Sans cela, les acteurs associatifs se voient dans l'obligation d'une double opération : d'une part, décomposer leurs actions pour les présenter aux acteurs publics, les faire financer et les justifier et, d'autre part, recomposer celles-ci au quotidien dans leurs interactions entre travailleurs, bénéficiaires, partenaires, etc.

Les écueils rencontrés par les acteurs de l'agriculture sociale dans le cadre de leur plaidoyer et de leur tentative de coconstruction des politiques publiques sont multiples. Ils s'expliquent par plusieurs raisons. Premièrement, l'existence dans le temps de chaque structure est encore trop peu assurée (notamment en raison des financements qui ne sont pas structurels) pour arriver à se projeter sereinement sur des changements systémiques. À l'heure de rencontrer les ministres de la Santé et de l'Agriculture en mai 2025 en vue de défendre un projet ambitieux de généralisation de l'agriculture sociale en Wallonie, certains membres du collectif Agriculture sociale n'avaient pas de garanties sur leurs fins de mois. Deuxièmement, même si les acteurs politiques annoncent de plus en plus soutenir l'innovation sociale, la traduction de cette volonté dans les politiques publiques est encore faible. Le fonctionnement des gouvernements, cabinets et administrations est historiquement organisé par domaines d'intervention spécialisés. Ils restent peu enclins à comprendre, soutenir et garantir la transversalité dont font preuve les initiatives associatives porteuses d'innovation sociale. Les pratiques d'agriculture sociale sont construites par les acteurs à la croisée de plusieurs compétences fonctionnelles (santé, agrioculture, économie au moins). En les reconnaissant de manière partielle (par exemple uniquement sous l'angle de la santé ou sous l'angle de l'agriculture et de la ruralité dans le cas qui nous occupe), le risque existe de dénaturer la force de l'innovation associative. Enfin, l'inexistence d'un cadre de réelle coconstruction des politiques publiques entre acteurs associatifs et pouvoirs publics en Wallonie est patente. Les acteurs associatifs sont porteurs de

⁷ Les prescriptions de nature font référence à des recommandations de professionnels de santé encourageant les patients à passer plus de temps dans des environnements naturels pour améliorer leur bien-être physique et mental. Voir par exemple : RTBF, 2024.

propositions de politiques publiques, basées sur leurs expérimentations, souvent entremêlées avec des demandes de reconnaissance et de financement. Mais qu'en est-il des pouvoirs publics : sont-ils réellement demandeurs de telles propositions ? Et si oui, comment s'assurer que la coconstruction évite toute instrumentalisation, récupération ou banalisation de l'idée et des pratiques de départ, apportées par les acteurs associatifs (Frémeaux, 2011) ? Selon Philippe Frémeaux, l'instrumentalisation survient quand une initiative associative perd son

autonomie stratégique et devient un simple instrument des politiques publiques. La banalisation consiste en la perte des spécificités des pratiques de départ. Quant à la récupération, c'est-à-dire la reprise et la généralisation d'initiatives associatives par les acteurs publics ou privés, elle est ambivalente. Tout dépend en effet de ses modalités concrètes et du degré de contrôle laissé par le processus aux auteurs de l'innovation sociale. L'agriculture sociale n'échappe pas à ces risques génériques.

UN PROGRAMME PARTICULIER : « SOINS VERTS / GROENE ZORG »

Depuis 2023, certains des acteurs déjà associés au sein du collectif Agriculture sociale se sont lancés dans un programme particulier, soutenus par la fondation Terre de Vie : le programme « soins verts / *groene zorg* ». Ce projet « *vise à évaluer et quantifier plus spécifiquement le potentiel de l'agriculture sociale pour améliorer le bien-être des personnes en incapacité de travail en raison de troubles de santé mentale, en particulier de burn-out et/ou de dépression. Le programme présente deux spécificités par rapport aux pratiques déjà existantes : d'une part il se centre sur ce public qui pour l'instant est peu présent dans les fermes actives en agriculture sociale ; d'autre part il propose à ce public d'accéder aux fermes sur base de la prescription de l'activité par un médecin, qui l'intégrera dans son offre de soins.* » (Heylen et al., 2024, p. 9).

À nos yeux, cette initiative est particulière en ce sens qu'elle est davantage ancrée dans la problématique thérapeutique et qu'elle a une dimension socioprofessionnelle puisqu'elle vise un public en incapacité de travail en raison d'un *burn-out* ou d'une dépression liée au travail. Elle doit donc être questionnée eu égard aux positionnements antérieurs de l'agriculture sociale.

En 2021, plus de 485 000 personnes étaient en incapacité de travail de longue durée, dont près d'un quart pour des raisons de dépression ou de *burn-out* (Conseil supérieur de l'emploi, 2024 et Crombez, 2023). Le coût de la prise en charge de ces personnes durant leur incapacité est estimé à 1,6 milliard d'euros par an pour l'État fédéral (Bureau fédéral du plan, 2021). Et ces chiffres sont en augmentation d'année en année. S'il était médicalement prouvé que l'agriculture sociale améliore le bien-être des personnes en incapacité de travail, il serait alors possible de solliciter le financement des activités d'agriculture sociale par l'INAMI. Un financement public pérenne, s'il était obtenu,

permettrait aux acteurs de l'agriculture sociale de se concentrer sur les effets et les impacts qu'ils génèrent plutôt que sur la recherche de financements ponctuels. Pour arriver à un tel résultat, le programme « soins verts / *groene zorg* » vise à démontrer la pertinence des soins verts pour le public cible avec un dispositif expérimental et une mesure d'impact sur trois ans, confiée à une université (elle comprend des questionnaires en ligne avant, pendant et après la participation, ainsi que des entretiens complémentaires). Il cherche aussi à sensibiliser et convaincre les décideurs politiques quant à l'opportunité de structurer, le cas échéant, le dispositif à l'échelle fédérale afin de tirer parti des bénéfices de cette approche pour un groupe significatif de personnes en incapacité de travail (dans un groupe en croissance constante) en utilisant prioritairement des arguments que ceux-ci auront tendance à entendre, notamment la réduction possible du coût de la prise en charge pour les finances publiques.

Les risques d'instrumentalisation que fait peser cette possibilité de nouvelles modalités de financement sont multiples, selon nous. Le premier risque porte sur l'absence d'accord sur les objectifs du programme : s'agit-il de raccourcir la durée de l'incapacité de travail ou d'améliorer le bien-être de personnes souffrantes et de mieux comprendre les causes de cette souffrance ? En cascade, d'autres questions se posent : comment mesurer ou évaluer les effets et impacts du programme sur les personnes qui s'y engagent ? Quels sont les indicateurs pertinents ? Faut-il mesurer la durée d'incapacité, le niveau de consommation de médicaments, l'autonomie relative par rapport au corps médical, la resocialisation, etc. ? Comment appréhender ces effets et impacts : enquête statistique, *focus groups*, enquête ethnographique, etc. ? D'autres risques portent paradoxalement sur la réus-

site du programme. Dans l'éventualité où un financement pérenne était mis en place via l'INAMI à la suite du programme expérimental de trois ans, les finalités de l'agriculture sociale ne risquent-elles pas d'être influencées? Ce risque peut sembler théorique. Pourtant, la confusion entre moyens et fins est malheureusement fréquente. L'un des membres du collectif réagit à cette question lors d'un entretien en 2025. Selon lui, les effets bénéfiques sur les personnes en *burn-out* sont un élément d'une visée transformatrice plus large de l'agriculture sociale. L'agriculture sociale pourrait en effet selon lui jouer un rôle dans un projet plus vaste de socialisation de l'agriculture. Celle-ci repose sur la création d'un tissu économique qui est porteur de sens et de lien social et sur la réappropriation collective de cet outil de production qui nous nourrit, à savoir les

fermes. Il s'agit donc, tout en coopérant avec l'INAMI, de veiller à ne pas devenir son instrument, avec comme seule visée de réduire la facture collective du *burn-out*. Les conditions qui pourraient être mises à la généralisation de l'expérience, si elle était jugée positive, sont, elles aussi, questionnées par les acteurs de l'agriculture sociale bien en amont : rendre, d'une manière ou d'une autre, le programme de soins verts obligatoire pour certaines personnes contreviendrait aux pratiques, aux valeurs et aux conditions de réussite de l'agriculture sociale. On retrouve là, une fois encore, comme pour certaines politiques de remise à l'emploi, la prise de distance par rapport à des conditions qui nuiraient à la création d'un « temps suspendu » pour les personnes accueillies dans une ferme dans le cadre de l'agriculture sociale.

6

CONCLUSIONS

Au terme d'une décennie d'observation des acteurs de l'agriculture sociale, ceux-ci nous semblent toujours aussi surprenants et originaux ; et ce, à trois échelles : celle de chaque projet (micro), celle de l'action collective organisée entre les acteurs (mésos) et celle du projet de société (macro).

À l'échelle micro de chaque projet existant, ce qui est marquant, c'est la capacité de répondre à des besoins spécifiques de deux publics, normalement distants les uns des autres, par leur mise en relation. En reliant et en mettant au travail ensemble un agriculteur ou une agricultrice et une personne que la vie a amenée à fréquenter des institutions sociales ou de santé, chacune d'entre elles se sent mieux. Ce cœur de l'agriculture sociale est assez inédit.

À l'échelle méso du collectif Agriculture sociale, ce qui est particulier, c'est la capacité de coopération entre des acteurs finalement marqués par la diversité institutionnelle et qui s'entendent sur ce qui les réunit et ce qui les distingue. C'est ensemble qu'ils s'adressent au public citoyen et aux autorités publiques en vue d'être reconnus, financés, mais aussi en vue de renforcer leur impact social en augmentant le nombre de personnes bénéficiaires, en continuant à diversifier les parties prenantes associées et en améliorant leur accessibilité avec une volonté de couverture universelle.

Le passage du niveau méso à un niveau macro, celui d'une institutionnalisation positive, n'est pas encore gagné, notamment étant donné les incertitudes qui pèsent malheureusement sur le financement de ces associations, qui ne peuvent trouver leurs

ressources qu'auprès de financeurs publics. Il pose aussi la question du prix à éventuellement payer, à savoir que certains renoncements pourraient être nécessaires à une plus grande institutionnalisation. Heureusement, nous savons les acteurs très attentifs aux conditions de ce passage.

L'originalité de l'agriculture sociale a été relevée, notamment la distance qu'elle entend garder par rapport aux politiques de remise à l'emploi et à certaines politiques de santé. Il est possible et même probable que les projets d'agriculture sociale aient des effets sur la remise à l'emploi et sur la santé des personnes bénéficiaires, mais les acteurs ne souhaitent pas s'inscrire dans le cadre des politiques publiques existantes en la matière, étant donné les contraintes qui pèsent sur les différentes personnes impliquées et sur les institutions. Les raisons sont à trouver dans l'analyse critique faite par les acteurs de ces cadres publics, ce qui est remarquable et doit être ici souligné. Le lancement d'un nouveau programme (le programme « soins verts / *groene zorg* »), particulier à plusieurs égards, ne semble pas remettre en question ce choix du collectif.

Avec l'agriculture sociale, nous avons un exemple supplémentaire de la capacité des acteurs associatifs à répondre de manière originale à des besoins sociaux non rencontrés. Elle est malheureusement aussi un exemple de la difficulté récurrente de ces acteurs à être reconnus et à être invités à coconstruire une politique publique, ce qui constituerait un bras de levier pour réaliser l'utopie portée par les acteurs diversifiés et multiples de l'agriculture sociale.

BIBLIOGRAPHIE

Adam, M. (2011) « Sens du travail et travail du sens, atouts d'une économie vivable », *XI^e Rencontres du RIUESS*, Poitiers, 15/17 juin 2011.

Annerstedt, M. et Wärhrborg, P. (2011) « Nature-assisted therapy : Systematic review of controlled and observational studies », *Scandinavian Journal of Public Health*, 39(4), pp. 371-388.

Bureau fédéral du Plan (2021) « Santé mentale en Belgique : les coûts cachés de la Covid-19 », Article n° 7, https://www.plan.be/sites/default/files/documents/ART_007_13332_FR.pdf.

Castel, O. (2015) « La réciprocité au cœur de la structuration et du fonctionnement de l'Économie sociale et solidaire », *Revue Française de Socio-Économie*, 15(1), pp. 175-192.

Conseil supérieur de l'emploi (2024) *Incapacité de travail et réintégration des salariés sur le marché de l'emploi*, <https://cse.belgique.be/fr/accueil/rapports-avis/tous-les-rapports/rapports-2024/incapacite-de-travail-et-reintegration-des-salaries-sur-le-marche-de-lemploi-mars-2024>.

Crombez, J. (2023) « La question des maladies de longue durée », *Revue belge de Sécurité sociale*, 3, 64^e année, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2022/rbss-64-3-07-la-question-des-maladies-de-longue-duree.pdf>.

Fleury, C. (2018) « Le care, au fondement du sanitaire et du social », *SOiNS*, 826, https://chaire-philos.fr/wp-content/uploads/2018/07/Soin_1356-Fleury-1.pdf.

Frémeaux, P. (2011) *La nouvelle alternative ? Enquête sur l'économie sociale et solidaire*, Les Petits Matins, Paris.

Gilart de Keranflec'h, C. (2024) « Le soin vert/ Green Care. Utopies ou meilleures thérapies pour notre temps? », présentation lors de la journée d'étude au Parlement wallon *Agriculture, social et soins verts : cultivons le lien en Wallonie!*, 16 mai 2024.

Gori, R., Lubat, B. et Silvestre, C. (2017) *Manifeste des ouvriers*, Actes Sud, Arles.

Gouvernement wallon (2024) Déclaration de politique régionale 2024-2029, 11 juillet 2024, <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2024-07/DPR2024-2029.pdf>.

Réseau wallon de développement durable (2023) *Manifeste pour la mise en place de Dispositifs d'agriculture sociale (DiAS) en Wallonie*, GT Agriculture et foresterie sociale, <https://nosoignons.org/wp-content/uploads/2023/10/Manifeste-Agriculture-Sociale-20230725.pdf>.

Heylen, J., Thil, L. et Van Herreweghe, D. (2024) *Programme Soins verts agricoles - Mesure d'impact, Rapport d'avancement*, KU Leuven/HIVA – Institut de Recherche sur le Travail et la Société, https://www.soinsverts-groenezorg.be/wp-content/uploads/2024/05/progress_report_fr.pdf.

Imagine (2016) « Nos Oignons. Reprendre pied grâce à la terre », *Imagine*, 117, septembre-octobre 2016, pp. 68-69.

Mortier, Q. (2015) *Innovation et solidarité au cœur de l'économie. Épluchons le cas de l'association Nos Oignons*, analyse SAW-B, <https://saw-b.be/publication/innovation-et-solidarite-au-coeur-de-leconomie-epluchons-le-cas-de-lassociation-nos-oignons/>.

Mortier, Q. (2017) *Prendre soin de la terre et des humains. Réflexions au départ de la naissance et de la croissance de Nos Oignons*, analyse SAW-B, <https://saw-b.be/publication/prendre-soin-de-la-terre-et-des-humains/>.

Polanyi, K. (2011) *La Subsistance de l'homme. La place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, Paris.

Réseau wallon de développement rural (2021) *Pratiques d'agriculture sociale en Wallonie*, <https://nosoignons.org/wp-content/uploads/2023/07/Annexe-Manifeste-230714.pdf>.

RTBF (2024) « Sprimont : des "prescriptions de nature" pour améliorer la santé globale des patients », RTBF, 25 avril 2024, <https://www.rtbef.be/article/sprimont-des-prescriptions-de-nature-pour-ameliorer-la-sante-globale-des-patients-11364683>.

Sites web

- <https://agriculturesociale.be/>
- <https://nosoignons.org/>
- www.soinsverts-groenezorg.be/
- <https://reseauwallonpac.be>

LA CONSTRUCTION DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES RÉFUGIÉS COMME PROBLÈME PUBLIC EN FRANCE. LE CAS D'UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL ET SES APORIES

Jean-Pascal HIGELÉ¹
Albena TCHOLAKOVA²

¹ Université de Lorraine – Laboratoire TETRAS (Territoire - Travail - Âge et Santé) - Jean-Pascal.Higele@univ-lorraine.fr

² Université de Lorraine – Laboratoire TETRAS (Territoire - Travail - Âge et Santé) - Albena.Tcholakova@univ-lorraine.fr

RÉSUMÉ

Cet article retrace la manière dont à l'échelle nationale française, l'insertion professionnelle des réfugiés a été progressivement construite comme problème public.

Les réfugiés ont été définis comme une catégorie de l'action publique et, à ce titre, intégrés comme un public cible dans le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui est un programme du ministère du Travail dont l'objet est de soutenir des actions de formation professionnelle de publics jugés vulnérables sur le marché du travail. Dans ce cadre, un appel à projets expérimentaux a été lancé en 2018 à destination des différentes institutions des politiques locales d'accueil et d'intégration des personnes réfugiées.

Notre article se propose d'analyser la mise en œuvre de l'un de ces dispositifs dont l'ambition est de permettre une insertion rapide des réfugiés sur le marché du travail en coordonnant à l'échelle locale les acteurs de l'accompagnement des réfugiés d'une part et les entreprises d'autre part, dans une perspective de *work first*. Notre recherche montre comment la construction du dispositif dans le temps contraint d'un appel à projets conduit à proposer une action publique reposant sur une expertise et des moyens limités qui ne permettent pas de penser le travail de mise en œuvre qui lui est nécessaire. Ainsi, le dispositif échouera dans ses objectifs de coordination des différents acteurs locaux de l'accompagnement professionnel des réfugiés, ce qui *in fine* interroge le mécanisme même de l'appel à projets dans la construction de l'action publique.

Mots clés :

Réfugiés ; insertion professionnelle ; programme expérimental ; work first

ABSTRACT

Building the professional integration of refugees as a public problem in France. The case of an experimental scheme and its aporias.

This article traces the way in which, at the French national level, the professional integration of refugees has gradually been built as a public problem.

Refugees have been formally designated as a specific category of public policy and, as such, have been incorporated as a target group of the *Plan d'investissement dans les compétences* (Investment Plan for Skills, PIC) – a programme initiated by the Ministry of Labour to support vocational training for populations deemed vulnerable on the labour market. Within this context, a call for experimental projects was launched in 2018, directed at institutions involved in the local governance of refugee reception and integration. Our article analyses the implementation of one of these schemes, which aimed to facilitate the rapid integration of refugees into the labour market, by coordinating at the local level actors involved in supporting refugees on the one hand and companies on the other, with a "work first" perspective. Our research shows how the design of the program within the constrained timeframe of a project call, led to a proposal for public action based on limited expertise and resources, which failed to assume the necessary work of implementing the scheme. As a result, the scheme failed in its objective of coordinating the various local actors involved in the professional support to refugees, ultimately raising questions about the project call mechanism itself in the construction of public policy.

Keywords

Refugees; professional integration; experimental programme ; work first

1 INTRODUCTION

L'insertion professionnelle des réfugiés a été récemment construite comme problème public en France. La catégorie de réfugiés recouvre ici les personnes migrantes, installées en France, ayant obtenu le statut juridique de réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, ou considérées comme apatrides ou encore bénéficiant d'une protection subsidiaire, ainsi que les bénéficiaires d'une protection temporaire³, déclenchée sur décision du Conseil de l'Union européenne⁴. Comme tout type de catégorisation, la catégorie de réfugiés est une construction sociale, historique et politique⁵. En France, les réfugiés ont été définis comme une catégorie de l'action publique en faveur de l'emploi et à ce titre, intégrés comme public cible dans le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), plan quinquennal (2018-2022) de 15 milliards d'euros du ministère du Travail dont l'objet est de financer des actions auprès des demandeurs d'emploi désignés comme vulnérables sur le marché du travail. Dans ce cadre, un appel à projets a été lancé en 2018 à destination des différentes institutions des politiques locales d'accueil et d'intégration des personnes réfugiées, dont l'enjeu était de promouvoir des pratiques expérimentales innovantes à l'échelle territoriale.

Notre article analyse la mise en œuvre de l'un de ces dispositifs expérimentaux⁶ à visée innovante que nous nommons ici projet ou dispositif CTIPR (coordination territoriale d'insertion professionnelle des réfugiés). Déployée dans une agglomération urbaine française de taille moyenne par une structure parapublique, l'ambition du dispositif est de permettre une insertion rapide des réfugiés sur le marché du travail en coordonnant les acteurs de l'accompagne-

ment des réfugiés et les entreprises à l'échelle locale, dans une perspective de *work first*. Notre recherche (cf. encadré 1 sur la méthodologie) analyse comment la construction du dispositif dans le temps contraint d'un appel à projets conduit à proposer une action publique reposant sur une expertise et des moyens limités, qui ne permettent pas de penser le travail de mise en œuvre qui lui est nécessaire. Ainsi, le dispositif échouera dans ses objectifs de coordination des différents acteurs locaux de l'accompagnement professionnel des réfugiés, ce qui *in fine* interroge le mécanisme même de l'appel à projets dans la construction de l'action publique.

L'approche théorique générale relève d'une sociologie du travail (Hughes, 1996) attentive aux institutions et acteurs de l'insertion professionnelle, articulée à une sociologie compréhensive de la réception de l'action publique (Revillard, 2018). Cette perspective permet de rendre compte de la trajectoire du dispositif étudié, composée de bifurcations parfois opportunistes, allant jusqu'à modifier en profondeur ses objectifs initiaux. Dans un premier temps est analysée l'émergence de l'insertion professionnelle des réfugiés comme problème public dans un contexte de crises géopolitiques successives conduisant à l'augmentation du nombre de réfugiés. Dans une deuxième partie, nous présentons les propositions formulées par le dispositif CTIPR pour mettre en place une réponse expérimentale à ce problème public. Enfin, dans une troisième et dernière partie, sont analysés les décalages de perception entre celles et ceux qui construisent et portent l'action publique (l'équipe projet du dispositif étudié) et les principaux acteurs à qui celle-ci s'adresse (les professionnels référents de réfugiés)⁷.

³ L'encadré 2 précise les définitions des différentes catégories administratives de protection internationale.

⁴ C'est cette dernière disposition qui encadre l'accueil des exilés ukrainiens.

⁵ Par simplicité, nous désignerons toutes ces catégories de migrants sous protection internationale des mêmes termes de « réfugié » ou « bénéficiaire d'une protection internationale » (BPI).

⁶ L'analyse proposée s'inscrit dans le cadre d'une recherche collective menée par trois équipes de recherche, dont la nôtre, qui ont réalisé trois monographies de projets financés par le PIC « Intégration professionnelle des réfugiés » (IPR). Seul le matériau empirique portant sur le dispositif CTIPR (coordination territoriale d'insertion professionnelle des réfugiés) a été ici mobilisé pour nourrir l'analyse, mais cette dernière reste redevable du travail collectif.

⁷ Le présent article n'a pas pour objet l'analyse de la réception de l'action publique IPR par les réfugiés. À ce sujet, voir Semenowicz et al. (2024).

Encadré 1 : Dispositif méthodologique

L'enquête, menée dans le cadre d'une recherche collective plus large (Semenowicz *et al.*, 2024), s'est déroulée entre 2020 et 2023 et avait pour objectif d'analyser les processus de construction et de réception du dispositif CTIPR. La méthodologie est qualitative. Trois catégories d'acteurs ont été enquêtées par entretiens semi-directifs (35) et par observations de situations professionnelles d'accompagnement des réfugiés (17) :

- L'équipe projet (initiateur, deux porteurs du dispositif et un interprète) : dix entretiens, répétés à divers moments du déploiement du dispositif; observation *in situ* de deux comités de pilotage, d'un atelier d'information collective et de cinq entretiens individuels de recueil « d'intentions professionnelles » animés par l'équipe projet;

- Les professionnels référents de réfugiés issus de neuf structures différentes (associations du secteur social, mission locale, centre d'hébergement, association d'entraide « communautaire ») : treize entretiens; treize observations d'entretiens d'accompagnement dans quatre structures, deux observations de formation en français;
- Les réfugiés en ciblant deux publics spécifiques : entretiens de sept réfugiés orientés sur les métiers dits en tension; quatre réfugiées ukrainiennes dont le dispositif CTIPR assure une prise en charge directe.

Toutes les données mobilisées dans l'article sont anonymisées par mention de la catégorie d'acteurs à laquelle les personnes appartiennent.

Encadré 2 : Glossaire de la protection internationale

Bénéficiaire de la protection internationale (BPI) : personne bénéficiant du statut de réfugié, de la protection subsidiaire ou temporaire.

Demandeur d'asile : une personne qui a déposé une demande d'asile afin de bénéficier du statut de réfugié, mais dont la demande n'a pas encore été statuée.

Protection subsidiaire : elle est attribuée à l'étranger qui ne remplit pas les conditions d'obtention du statut de réfugié et qui prouve qu'il est exposé dans son pays à un risque d'atteinte à sa vie.

Protection temporaire : les personnes concernées sont les étrangers hors Union européenne qui fuient leur pays ou leur

région d'origine et qui ne peuvent y retourner, en raison notamment d'un conflit armé, de violences ou de violations graves et répétées des droits humains. Ce dispositif exceptionnel et temporaire est autorisé par une décision du Conseil de l'Union européenne (UE).

Réfugié : la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés définit ces derniers en tant que personnes qui se trouvent hors de leur pays et qui craignent avec raison d'être persécutées du fait de leur appartenance communautaire, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques.

2

LA CONSTRUCTION DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES RÉFUGIÉS COMME PROBLÈME PUBLIC

La migration des réfugiés fait l'objet d'une attention politique et médiatique croissante en Europe, depuis les années 1990, avec ce qui a été communément désigné comme «la crise de l'asile», puis depuis 2015 comme «crise des réfugiés», mais qu'il conviendrait de qualifier de «crise de l'accueil» (Lendaro *et al.*, 2019). Nous revenons dans cette partie sur la manière dont l'insertion professionnelle des réfugiés s'est construite comme problème public en France.

2.1. IMPORTANCE ET SPÉCIFICITÉS DE LA POPULATION DES RÉFUGIÉS EN FRANCE

Les données Eurostat montrent que la France, bien que très en deçà de l'Allemagne, est un pays qui figure régulièrement parmi les pays qui accueillent le plus de demandeurs d'asile et accordent annuellement le plus de statuts de réfugiés⁸. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA, 2024), l'instance française responsable de l'octroi d'une protection internationale, estime à près de 600 000 le nombre de personnes protégées en France au 31 décembre 2023.

Les nationalités des demandeurs d'asile, mais aussi les taux d'admission à la protection internationale, dépendent fortement des situations géopolitiques des pays d'origine des demandeurs et d'une certaine proximité linguistique du fait des histoires (post) coloniales. Selon l'OFPRA (2024), fin 2023, les pays d'origine les plus représentés en France

parmi les bénéficiaires de la protection internationale (BPI) sont l'Afghanistan (9 %), la République démocratique du Congo, la Russie et le Sri Lanka (7 % chacun), la Syrie, le Soudan, la Guinée et la Turquie (5 % chacun). Les bénéficiaires de la protection subsidiaire (moins nombreux) sont pour leur part à 28 % Afghans, 15 % Syriens, 6 % Somaliens et 6 % Albanais. Les primodemandeurs sont majeurs pour les trois quarts d'entre eux avec une moyenne d'âge de 33 ans.

Si l'évolution numérique de la demande d'asile et de la protection internationale est bien documentée par l'OFPRA ou Eurostat, l'état des connaissances sur les profils socio-économiques des BPI est plus limité. L'insertion professionnelle des réfugiés en France a d'abord été documentée dans des recherches universitaires qualitatives (Billon, 2001; Spire, 2004; Meslin, 2011; Tcholakova, 2012). Les pouvoirs publics se sont toutefois récemment saisis de l'enjeu de connaissance du public réfugié et ont produit des données quantitatives grâce à deux enquêtes ELIPA (Enquête Longitudinale sur l'Intégration des Primo-Arrivants) (Ministère de l'Intérieur, 2015; Okba, 2018; ministère de l'Intérieur, 2024). La première enquête ELIPA a interrogé en 2010, 2011 et 2013 une cohorte représentative de primo-arrivants majeurs titulaires d'un titre de séjour d'au moins un an obtenu en 2009 (hors étudiants). L'enquête ELIPA2 a suivi une cohorte d'étrangers primo-arrivants ayant obtenu en 2018 un premier titre de séjour d'au moins un an (hors étudiants)⁹. Ils ont été interrogés en 2019, 2020 et 2022. Parmi eux, 17 % sont bénéficiaires d'une protection internationale (13 % en 2009), ce

⁸ Eurostat met à disposition une base de données des demandes d'asiles dans l'Union européenne, disponible à cette adresse : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/migration-asylum/asylum/database>.

⁹ Les étrangers en situation régulière (dont les bénéficiaires de la protection internationale) sont présents sur le territoire national depuis moins de cinq ans. Pour présenter la population étrangère en France, les rapports institutionnels ont l'habitude de distinguer la catégorie d'étrangers et d'immigrés. La première correspond aux personnes étrangères ne disposant pas de la nationalité française. La seconde catégorie, construite par le HCI (Haut conseil à l'intégration) en 1992, définit, quant à elle, les immigrés en tant que personnes nées étrangères à l'étranger. C'est la définition qui est retenue par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques).

qui permet de dresser un portrait statistique des réfugiés. Les principales conclusions de l'enquête ELIPA2 confirment les résultats de la première enquête ELIPA.

On peut ainsi noter que les réfugiés ont structurellement un niveau de connaissance de la langue française moins élevé que les non-réfugiés. Cela s'explique par le fait que les BPI résident en France depuis moins longtemps que les non-réfugiés au moment de l'obtention du titre de séjour, qu'ils sont plus souvent originaires de pays non francophones et qu'ils sont plus nombreux que les non-réfugiés à n'avoir jamais ou tardivement appris à lire et à écrire leur langue maternelle (19 % contre 11 %).

Les deux enquêtes ELIPA mettent également en lumière le fait que les BPI sont moins diplômés que les non-réfugiés, ce dont les enquêtes qualitatives ne rendaient pas compte. Ainsi, en 2019, un an après l'obtention de leur titre de séjour, 41 % des réfugiés sont sans aucun diplôme contre 24 % des non-réfugiés, 19 % des BPI sont diplômés du supérieur contre 31 % des non-BPI. Il est à souligner le fait que les réfugiés connaissent un taux d'échec de reconnaissance de leur diplôme d'enseignement supérieur acquis dans leur pays plus élevé que les non-réfugiés (16 % contre 8 %).

Les difficultés de maîtrise de la langue et le niveau de diplôme se traduisent dans l'accès à l'emploi et la nature des emplois des réfugiés. Un an après l'obtention du titre de séjour, le taux de chômage des BPI est de 34 % contre 19 % pour les non-BPI, mais cet écart se résorbe trois ans après l'obtention du titre de séjour.

Si le taux de chômage des BPI et des non-BPI se rapproche, par contre les conditions d'emploi sont structurellement plus défavorables aux réfugiés. Même trois ans après l'obtention de leur titre de séjour, les BPI sont moins souvent en CDI que les non-BPI (66 % contre 71 %), plus souvent à temps partiel contraint (15 % contre 12 %), plus nombreux à être ouvriers non qualifiés (21 % contre 13 %) et beaucoup plus rarement

cadres ou dans une profession intellectuelle supérieure (2 % contre 13 %).

Cette mesure d'un rapport à l'emploi plus défavorable aux réfugiés rejoint le constat de la première enquête ELIPA selon lequel les femmes et hommes réfugiés indiquent souffrir d'un sentiment de déclassement plus important que les autres titulaires d'un titre de séjour : 38 % d'entre eux considèrent occuper une activité professionnelle (un statut professionnel) moins favorable (selon les termes de l'enquête) que celle qu'ils avaient dans leur pays d'origine. Ce même sentiment de déclassement est estimé à 26 % chez les détenteurs d'un titre de séjour de type familial et à 14 % pour les détenteurs d'un titre de séjour lié au travail. En effet, ils ne sont que 19 % parmi les réfugiés à déclarer utiliser leurs compétences ou leur diplôme le plus élevé dans leur emploi actuel, contre 29 % des détenteurs d'un titre de séjour familial et 42 % des détenteurs d'un titre de séjour salarié.

2.2. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES RÉFUGIÉS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Entre les années 1990 et le début des années 2010, l'insertion professionnelle des réfugiés n'est pas considérée comme un objet d'attention central des politiques publiques. Cependant, au fur et à mesure qu'en Europe en général, et en France en particulier, les pouvoirs publics constatent une augmentation importante des personnes en quête de protection et des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que des particularités dans leurs profils socioprofessionnels en comparaison avec le reste des personnes immigrées, la question de leur insertion sociale et professionnelle¹⁰ commence à apparaître sur la scène médiatique et politique.

¹⁰ Pour un état des lieux de la recherche, d'une part, sur les réfugiés et, d'autre part, sur la problématique de leur insertion professionnelle, voir Tcholakova (2012), Akoka et al. (2017), Bouagga et al. (2021) et Salin (2024).

En France, pendant longtemps, contrairement à d'autres pays européens (par exemple, la Suède), il n'existe pas de programme national spécifique d'insertion des réfugiés. Depuis le milieu des années 2000, leur prise en charge est centrée sur la « dispersion territoriale », liée à des problèmes d'accès au logement et à une orientation sécuritaire de la politique migratoire. On peut noter qu'en 2003, d'abord de façon expérimentale dans quelques départements, et ensuite de façon généralisée à partir de 2006, est mise en place la signature d'un Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) devenu CIR (Contrat d'Intégration Républicaine) en 2016. Il s'agirait d'un « tournant contractuel » et d'un « tournant civique » de l'insertion des migrants (Hachimi-Alaoui et Pélabay, 2020). En effet, le CAI puis le CIR mettent l'accent d'une part sur l'individualisation de l'accueil des étrangers primo-arrivants et, d'autre part, sur les devoirs que les signataires sont amenés à respecter, parmi lesquels le respect des « principes et valeurs de la société française et de la République »¹¹. La prise en charge de l'insertion des primo-arrivants, en général, et en particulier celle de l'insertion professionnelle des réfugiés, est récente et a été jusqu'au milieu des années 2010 essentiellement soutenue par des programmes associatifs (Tcholakova, 2014). Durant la plus grande partie de la décennie 2010, le volet « intégration » reste le parent pauvre de la politique du ministère de l'Intérieur qui privilégie la gestion de l'accueil plutôt que l'insertion de long terme.

Le tournant majeur dans la prise en charge étatique de l'insertion des réfugiés fait suite au rapport parlementaire d'Aurélien Taché en février 2018. Certaines de ses préconisations ont été mises en œuvre, en particulier suite au Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 qui a donné les axes stratégiques de la « *politique d'accueil et d'intégration* » du Gouvernement français et a conduit à la création d'une Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR). Parmi les principales mesures figurent

la modification et l'extension du Contrat d'Intégration Républicaine (qui succède au CAI) dans le sens d'un approfondissement de la formation linguistique et « civique », complétée par un entretien d'orientation professionnelle et par une évaluation des compétences. Il semble se dégager également une volonté de prise en compte des besoins spécifiques des réfugiés en termes d'accès au logement, d'accès aux soins ou d'accès aux droits. Enfin, les ministères de l'Intérieur et du Travail se sont engagés à renforcer les moyens consacrés à l'intégration professionnelle des réfugiés et à approfondir la gouvernance locale de l'intégration¹².

C'est bien dans ces orientations générales de la transformation des politiques publiques d'insertion socioprofessionnelle des BPI que s'inscrivent différentes mesures soutenues par le Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Un volet de 115 millions consacré spécifiquement à l'insertion professionnelle des réfugiés, souvent désigné par le sigle PIC IPR, traduit cette nouvelle préoccupation des pouvoirs publics dans la droite ligne des préconisations du rapport Taché.

2.3. LE PIC IPR ET SON APPEL À PROJETS COMME RÉPONSE AU PROBLÈME D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES RÉFUGIÉS

Il faut noter qu'une première réponse à la préoccupation nouvelle sur l'insertion professionnelle des réfugiés a été apportée dès 2017 en France avec le lancement du programme Hébergement, Orientation, Parcours vers l'Emploi (HOPE). Celui-ci propose, sur une durée de huit à neuf mois, une formation intensive en français à visée professionnelle, puis une formation qualifiante en alternance dans les métiers dits en tension. Le PIC IPR est l'occasion de poursuivre le programme qui a concerné

¹¹ <https://www.ofii.fr/procedure/accueil-integration/>.

¹² Cette gouvernance passe par la mise en place de comités de pilotage régionaux et départementaux dédiés pilotés par les Préfets, réunissant les collectivités locales et les acteurs de l'emploi et de la formation (services déconcentrés de l'État, Conseil régional, Pôle emploi, acteurs du logement, de la santé, etc.), ou encore à travers des appels à projets lancés par les préfetures. Le Programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR) déployé progressivement sur l'ensemble des départements de France métropolitaine (hors Corse) depuis décembre 2022 s'inscrit dans ce type d'orientation politique (cf. circulaire du ministère de l'Intérieur du 30 avril 2025).

3 500 réfugiés de 2017 à 2021. Mais l'ambition du PIC IPR est de porter à 45 000 le nombre de prises en charge à visée professionnelle (DARES, 2022). Pour ce faire, trois autres programmes sont prévus. Tout d'abord, le PIAL (Parcours d'Intégration par l'Apprentissage de la Langue) qui concerne plus généralement les jeunes «extra-européens». Il consiste en une formation en français de trois à six mois avec le bénéfice d'une allocation à laquelle s'ajoute un accompagnement dans le cadre du droit commun. 10 000 jeunes intégreront le programme entre 2018 et 2021 (DARES, 2022). Le PIC IPR porte également un programme de validation des acquis de l'expérience pour traduire en certifications valides en France les compétences des réfugiés. Ce programme n'a toutefois concerné que quelques centaines de personnes.

Le dispositif central du PIC IPR est en fait un appel à projets lancé fin 2018, dont l'objet est de déployer des expérimentations à une échelle territoriale (parfois concomitamment sur plusieurs territoires), dans une logique *bottom-up*, visant en particulier des dispositifs d'accompagnement global (emploi, logement, santé, mobilité, etc.), de coordination et de

professionnalisation de l'accompagnement des réfugiés, et de mobilisation des acteurs économiques. Cet appel soutenu par un budget de près de 50 millions d'euros a permis à 71 projets expérimentaux de se déployer sur divers territoires en France, conduisant à la prise en charge de 21 000 réfugiés entre 2019 et 2022 (DARES, 2022). Les projets lauréats de l'appel du PIC IPR apparaissent donc comme un axe important de structuration du champ de l'insertion professionnelle des réfugiés. La dimension expérimentale des projets doit ici s'entendre comme des expériences de pratiques jugées innovantes. Il s'agit de tenter la mise en œuvre de dispositifs de politiques publiques dans des contextes locaux et non de produire une expérimentation sociale dans une visée d'évaluation à vocation de généralisation sur le modèle des enquêtes par essais contrôlés randomisés entre un groupe test et un groupe témoins (Baguelin et Duclos, 2023). Nous proposons dans le cadre de cet article d'ouvrir la «boîte noire» d'un de ces projets expérimentaux, en analysant sa mise en œuvre et sa capacité à créer des formes d'innovation dans l'insertion professionnelle des réfugiés.

PRODUIRE UNE RÉPONSE INNOVANTE ?

LA PROPOSITION DU DISPOSITIF CTIPR

Le dispositif CTIPR a été développé sur une durée de trois ans dans une agglomération urbaine française de 250 000 habitants par une association de promotion de l'emploi liée à la structure intercommunale du territoire où elle déploie ses activités. Dans un premier temps, il est mis en œuvre sur un espace intercommunal relativement délimité, mais qui rassemble des entreprises et administrations susceptibles d'offrir des débouchés d'insertion, au côté de logements sociaux, de structures d'hébergement et d'un centre d'accueil de demandeurs d'asile garantissant la présence de réfugiés. L'intervention se déploiera à l'échelle de toute l'agglomération lors de la deuxième année de mise en œuvre du dispositif.

L'initiateur du projet propose de construire une réponse au problème d'insertion des réfugiés qui se veut innovante au sens où elle associe une logique de *work first* avec de la médiation vers les entreprises, dont la réalisation doit passer par la mise en réseau des acteurs accompagnant les réfugiés sur le territoire.

3.1. DÉPLOYER UNE LOGIQUE DE *WORK FIRST*

Le présupposé de l'approche *work first* est que la mise en situation professionnelle permet de lever les freins à l'insertion durable. Plutôt que de faire entrer les personnes jugées vulnérables et peu employables dans des parcours de formation et de mobilisation préalable à l'emploi (*train first*), il s'agit de les mettre rapidement en emploi comme moyen de construire un parcours d'insertion.

Sans la nommer comme telle, l'initiateur du projet CTIPR va promouvoir l'approche *work first* dans sa conception du dispositif. Elle

était d'ailleurs déjà au fondement d'un premier dispositif de prise en charge de jeunes réfugiés qu'il avait mis en œuvre durant la seconde moitié des années 2010. Il s'agissait d'un programme de services civiques auprès de jeunes réfugiés promouvant déjà l'idée que c'est par l'activité (de service civique) que se lèvent les freins à l'insertion, notamment l'acquisition du français qui est centrale dans les problématiques d'insertion des réfugiés. Le principe sous-jacent est donc de mettre en activité les réfugiés pour les insérer plutôt *«que de leur dire "allez apprendre le français et revenez nous voir plus tard"»* (membre 1 équipe projet). C'est cette même orientation que l'initiateur du projet envisage avec la mise en œuvre du dispositif CTIPR : promouvoir l'insertion professionnelle des réfugiés *malgré les freins à l'emploi* (non-maîtrise de la langue, problème de mobilité, etc.) et non pas *par la levée préalable de ces freins à l'emploi*.

Dans cette logique d'insertion précoce dans l'emploi, les enjeux de formation des réfugiés sont saisis du côté de l'équipe projet avant tout sous l'angle d'une opérationnalité directe et à court terme : *«On est un pays malade de la qualification, du diplôme. Ce que veulent les entreprises, c'est les rendre [les réfugiés] employables avec des formations courtes, avec des formations d'adaptation à l'emploi»* (membre 1 de l'équipe projet). L'enjeu est donc de «rendre employable» au plus vite, dans une logique de validation de compétences, plutôt que d'assurer l'acquisition d'une qualification ouvrant à une reconnaissance salariale transférable d'un emploi à un autre : *«On fait évaluer cette personne dans une entreprise qui dit y'a des bases, mais y'a des manques (...) On va demander à un organisme qui forme de lui faire un programme sur mesure. Il va venir occuper un strapontin pour les formations d'apprentis pour acquérir les techniques dont il a besoin»* (membre 1 de l'équipe projet);

«on essaie de valoriser des compétences» (membre 2 de l'équipe projet).

D'après l'équipe projet, l'enjeu est avant tout de développer des formations adaptées aux besoins spécifiques repérés dans les entreprises plutôt que des formations générales proposées habituellement par les intermédiaires de l'emploi : «je vais sortir du droit commun et je vais trouver toutes les formations dont on a besoin sur le territoire (...) Pour pouvoir faire des réponses vraiment adaptées (...) quand vous avez des formations en informatique (...) et qu'on vous dit,» ben non ils parlent pas assez bien français». L'informatique c'est la langue anglaise en priorité. (...) on pourrait pas créer une formation en anglais?» (membre 2 de l'équipe projet). Dans une logique de *work first*, même la faible maîtrise du français n'est pas considérée comme un frein majeur à l'insertion : «les intermédiaires de l'emploi survalorisent les besoins en compétences linguistiques» (membre 1 de l'équipe projet). Les formations sont envisagées, y compris sur le poste de travail : «on met en place des choses a posteriori, quand ils [les réfugiés] sont au boulot. On travaille avec l'entreprise, on met en place des cours de FLE¹³ (...) et on met en place une formation de 80 heures à l'intérieur de l'entreprise» (membre 2 de l'équipe projet).

Cette volonté de placement le plus rapide possible conduit à privilégier les orientations vers les métiers dits en tension. C'est notamment ce que l'équipe projet explique à un groupe de réfugiés lors d'une réunion collective d'information sur le dispositif : «On va mettre en place des actions pour vous accompagner dans l'emploi (...) apporter tous vos talents à des secteurs qu'on appelle en tension» (membre 2 de l'équipe projet); ambition traduite en anglais de manière plus directe «a job as quick as possible» (membre 3 de l'équipe projet).

Il est à cet égard notable qu'au fur et à mesure du temps d'expérimentation, l'équipe projet insiste de plus en plus sur le fait de «ne pas se focaliser sur l'idée du projet, projet professionnel» (membre 2 de l'équipe

projet), mais de limiter le souci du contenu des emplois à ce qu'ils nomment l'«*intention professionnelle*» sur le formulaire servant à inscrire les réfugiés dans le dispositif¹⁴ : «on ne s'engage pas sur» je veux être mécanicien, je veux être ingénieur dans l'écologie». On part sur l'intention : «je veux un boulot, parce que j'ai besoin du boulot (...) et j'ai besoin d'avoir de l'argent tout de suite»» (membre 2 de l'équipe projet). Il est vrai que dans le formulaire d'inscription, la focale pour organiser la «mise en relation pour l'emploi» ne porte pas sur le contenu du travail concret : le profil des postes recherchés, la formation, les qualifications et compétences acquises sont ignorés. L'attention est portée sur les conditions d'emploi acceptables par les réfugiés : CDI ou CDD, quotité de travail, horaires et jours de travail, coupures en journée, zone géographique ou temps de déplacement acceptables, mode de garde s'il y a des enfants. Le travail concret disparaît derrière l'exigence d'un emploi «à tout prix».

Cette conception de l'intermédiation repose sur une représentation d'un public réfugié peu exigeant ou docile (Meslin, 2020; Lusinchi, 2022; Tcholakova, 2012) : «les personnes sont prêtes à aller là où il y a de la lumière. Ils n'ont pas forcément un projet extrêmement précis» (membre 1 de l'équipe projet). Les réfugiés sont considérés comme une masse indistincte alors même qu'ils peuvent avoir des profils très divers en termes de formation ou d'expériences professionnelles (Keyhani, 2020). Avoir des exigences professionnelles ne semble pas légitime pour ce public comme le laisse entendre le membre 3 de l'équipe projet à un réfugié syrien : «we will find solutions (...) If you are open minded to many kinds of jobs» (observation d'un atelier collectif).

3.2. FAIRE DE LA « MÉDIATION ACTIVE » VERS LES ENTREPRISES

Pour placer en emploi au plus vite les réfugiés, le dispositif CTIPR prévoit de mettre «les entreprises et [leurs] représentants au

¹³ Français Langue Étrangère.

¹⁴ Selon les périodes, l'équipe projet mobilise deux fiches différentes pour officialiser l'inscription d'un réfugié : la fiche «diagnostic» remplie par les référents de réfugiés des diverses structures qui les accompagnent, ou la «fiche de prescription : mise en relation pour l'emploi» qui recense les «intentions professionnelles».

cœur du dispositif» (réponse à l'appel à projets du PIC IPR). Le porteur du projet s'inscrit dans la lignée d'initiatives de mobilisation des entreprises dans l'insertion de publics éloignés de l'emploi qu'il porte sur le territoire. Depuis plusieurs années, il réunit un groupe d'acteurs institutionnels (pouvoirs publics, intermédiaires de l'emploi et les «*têtes du réseau d'entreprises qui couvrent ce territoire*») dont la vocation est de mobiliser des entreprises sur des actions locales d'insertion. La réponse à l'appel à projets a été soumise à ce groupe et, dans la conception initiale du projet, le rôle du réseau d'entreprises du territoire était premier puisque l'identification des besoins en main-d'œuvre constituait le moteur du soutien à l'insertion professionnelle des réfugiés.

Dans l'esprit du dispositif, l'enjeu d'insertion des réfugiés est censé passer par un travail de négociation avec les entreprises de l'adaptation des postes de travail aux contraintes du public réfugié (langue, mais aussi transport ou logement); ce que le membre 2 de l'équipe projet nomme la méthode de «*médiation active*» qu'il a déjà eu l'occasion de mettre en œuvre pour un public sortant de structures d'insertion par l'activité économique¹⁵. Alors que selon ses dires, «*Les CIP [conseillers en insertion professionnelle des structures partenaires], ils sont morts de trouille à l'idée d'aller en entreprise (...) vous avez un jeune qui arrive qui dit "il me faut du boulot" (...) on lui dit "bah écoute ça va pas être possible, parce que t'as pas de CV, t'as pas ci, t'as pas ça, t'as besoin de travailler un peu sur ton savoir être"*», le membre 2 de l'équipe projet cherche à responsabiliser les entreprises et négocier les conditions d'emploi et d'accompagnement pour intégrer le plus rapidement les réfugiés : «*aujourd'hui il y a des entreprises qui sont en tension parce que justement elles ne se sont pas posées des questions (...) au bon moment (...) Si vous voulez quelqu'un pour aller travailler chez vous, vous êtes prêt à faire quoi?*» (membre 2 de l'équipe projet).

Work first et médiation active forment un couple de principes d'accompagnement des réfugiés censé favoriser leur insertion

rapide. Pour autant, l'équipe projet chargée de la mise en œuvre du dispositif CTIPR n'est pas conçue comme un opérateur direct de placement de réfugiés, mais comme une équipe de soutien aux professionnels qui accompagnent les réfugiés dans leurs structures respectives (associations du secteur social, missions locales¹⁶, structures d'hébergement, etc.).

3.3. METTRE EN RÉSEAU LES ACTEURS POUR RENDRE LE TERRITOIRE «AGILE»

L'équipe projet cherche à se poser en interlocuteur privilégié des professionnels en charge de l'accompagnement de réfugiés et à agir en soutien aux professionnels : «*de façon caricaturale, (...) la chargée de mission et médiatrice n'ont pas à rencontrer (...) les réfugiés*», le dispositif est «*une force de frappe*» (membre 1 de l'équipe projet) en appui des structures qui accompagnent les réfugiés, l'équipe projet devant être le «*garant de l'accompagnement global et de la continuité des parcours [des réfugiés]*» (réponse à l'appel du PIC IPR).

Car au-delà de proposer un modèle d'activation des réfugiés, l'équipe projet souhaite améliorer la coordination des référents de réfugiés, considérant que la transmission des informations s'opère mal lorsque les réfugiés passent d'une structure à une autre : «*c'est l'étape de coopération qui n'existe pas*» (membre 1 de l'équipe projet). L'enjeu du travail de l'équipe projet est donc «*de mettre en place des choses pour que le territoire soit agile (...) faire coopérer tous les acteurs*» (membre 2 de l'équipe projet). Le dispositif se conçoit ainsi comme un facilitateur dans les parcours d'insertion des réfugiés, non seulement par la mise en lien des structures et des entreprises (*work first* et médiation active), mais aussi par un travail de centralisation de l'information sur les parcours des réfugiés qui passe par une collecte des informations auprès des structures partenaires : «*C'est des éléments qu'il*

¹⁵ Les structures d'insertion par l'activité économique sont des structures de production qui embauchent sur une durée limitée des personnes en difficultés avec pour objectif leur insertion professionnelle par le biais d'une remise au travail et d'un accompagnement au projet professionnel.

¹⁶ Structure en charge en France de l'insertion professionnelle des jeunes.

nous faut pour garantir la continuité des parcours (...) si y'a pas ce travail-là on se rend compte que parfois y a des personnes qui enchaînaient les formations linguistiques, comme y a pas eu de bilan, de suivi particulier» (membre 3 de l'équipe projet); «la multiplication des acteurs fait que l'on replacarde à chaque fois des actions» (membre 2 de l'équipe projet).

Toute la difficulté tient dans le fait que l'innovation proposée dans le suivi des réfugiés ne repose pas directement sur l'équipe projet qui la promeut. Diffuser la pratique d'accompagnement dans une perspective de *work first* et se situer en tant qu'instance de coordination sur le territoire suppose donc de mobiliser les référents des réfugiés qui organisent leur activité professionnelle tout à fait indépendamment du dispositif. La structure porteuse du

dispositif CTIPR est institutionnellement liée à un intermédiaire de l'emploi, ce qui lui a permis d'assurer l'inscription des premiers BPI dans le dispositif. Pour les autres structures, le principal levier de conviction de l'équipe projet est sa capacité, grâce au budget obtenu dans le cadre de l'appel à projets, à financer des actions sans dépendre des programmes dits de «droit commun» et répondre ainsi aux besoins immédiats des réfugiés tels que les identifient les personnes qui les accompagnent. Mais cela peut-il suffire à produire l'innovation des pratiques attendue? L'enquête que nous avons menée montre en réalité un décalage d'interprétation du sens du dispositif CTIPR, remettant en cause l'ambition de l'équipe projet de se hisser en instance de coordination des acteurs de l'insertion professionnelle des réfugiés et de promouvoir la logique de *work first*.

UN PROJET POUR UN TERRITOIRE SANS LES ACTEURS DU TERRITOIRE ?

Une innovation de politique publique nécessite d'interroger les instruments de sa mise en œuvre. Les politiques publiques peuvent être analysées, de manière indépendante ou combinée sous l'angle de leurs objectifs et contenus (et de leur adéquation), sous l'angle des acteurs et de leurs intérêts (et des luttes de mise en œuvre des politiques publiques) ou encore sous celui des institutions et normes qui encadrent leur conception et mise en œuvre, ce que Palier et Surel (2005) définissent comme les «trois I» (idées, intérêts, institutions) de l'analyse des politiques publiques. L'approche par l'instrumentation des politiques publiques permet d'en renouveler la compréhension en entrant par les procédures concrètes de mise en œuvre (Lascombes et Le Galès, 2005). Pour comprendre l'impossibilité du dispositif CTIPR à produire l'innovation attendue dans l'activation des réfugiés, il faut regarder du côté de l'instrumentation de la conception et de la mise en œuvre du dispositif étudié et ses apories. En effet, la mécanique de réponse à l'appel à projets va oblitérer la capacité du dispositif à produire l'effet attendu de coordination d'acteurs du territoire et même une réponse adaptée aux besoins de ces acteurs.

4.1. LES APORIES DE LA LOGIQUE D'APPEL À PROJETS : PRÉCIPITATION ET MANQUE D'IMPLICATION DES ACTEURS

Les travaux de Renaud Epstein (2005, 2020) montrent la manière dont, en France, les liens entre l'État central et les territoires se recomposent depuis les années 2000 dans une logique de gouvernement à distance. Les collectivités locales ont gagné en autonomie dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques en même temps

que les services déconcentrés de l'État se voyaient affaiblis par les réformes successives d'organisation de l'État. En effet, dans une perspective de *New Public Management*, l'État est renvoyé à un rôle de pilote, fonction davantage assurée par les administrations centrales (Bezes, 2009). Cette reconfiguration de la place de l'État dans les territoires ne doit donc pas être lue comme un retrait de l'État : « *Au contraire, son retrait de la cogestion des territoires lui permet de retrouver une capacité d'orientation des politiques qui y sont librement développées par des coalitions d'acteurs autonomes, en stimulant la compétition entre territoires et en valorisant de façon sélective leurs initiatives* » (Epstein, 2020, p.115). Ce gouvernement à distance passe par des instruments conventionnels et incitatifs des politiques publiques (Epstein, 2023) qui consistent, par la contractualisation et le financement sous condition d'un alignement sur les intérêts de l'État, à orienter les politiques publiques conçues et mises en œuvre à l'échelle territoriale. Un des outils centraux de ce gouvernement à distance est l'appel à projets. C'est précisément l'instrument central du PIC IPR.

Le projet CTIPR est avant tout l'initiative d'un responsable dans une structure locale de promotion de l'emploi. Ce responsable prend connaissance en octobre 2018 de l'appel à projets du PIC IPR, décide d'y répondre et consulte à cet effet des partenaires potentiels dans le cadre d'un réseau d'acteurs de l'emploi préexistant dont il a la charge d'animation. Ce réseau, dont l'objet est la diffusion d'informations sur les dispositifs et mesures pour l'emploi et sur les besoins des entreprises dans l'espace d'un quartier à cheval sur plusieurs communes, réunit les collectivités, l'État, les intermédiaires de l'emploi et des associations d'entreprises. Moins de deux semaines après avoir consulté ce réseau, la réponse à l'ap-

pel à projets est déposée. Au total, la définition et la rédaction du projet *«se sont faites en quatre semaines»* (membre 1 de l'équipe projet). Malgré la rapidité de construction du projet, son initiateur compte sur son expérience et une forme de maturité du territoire : *«J'ai le réseau, y'avait une réflexion (...) Y'avait des choses qui traînaient dans l'environnement, dans ma tête, etc. C'était pas complètement vierge (...) Et donc, quand cet appel à projets nous est parvenu, (...) très naturellement, j'ai réuni le [réseau d'acteurs de l'emploi du territoire]. Je leur ai proposé le deal. Ils ont dit ok»* (membre 1 de l'équipe projet).

Pourtant, la précipitation dans la construction de la réponse à l'appel à projets va avoir des conséquences sur l'implication des acteurs, non pas au stade de la candidature puisque le projet sera lauréat de l'appel à projets, mais au stade de sa mise en œuvre. Alors qu'était initialement prévu un consortium associant diverses institutions publiques et un réseau d'entreprises pour diriger le projet, celui-ci a finalement été réduit au maximum. Le consortium signataire inclut uniquement la structure porteuse du dispositif, l'intermédiaire de l'emploi qui lui est directement lié (leur organe de direction est commun) et étonnamment une radio locale associative chargée de publiciser le dispositif (une émission de présentation du dispositif a été réalisée; *«il avait été envisagé de diffuser des CV audio, mais ça ne s'est finalement pas fait»* - membre 1 de l'équipe projet). Le projet se construit ainsi en mettant la structure de promotion de l'emploi comme responsable unique du dispositif. Cela va contribuer à isoler l'équipe projet dans le travail de mise en œuvre. Ainsi, le rôle du réseau d'entreprises du territoire, qui devait constituer un soutien à l'identification de débouchés d'emploi, apparaît finalement très en retrait. Du côté des collectivités, la structure intercommunale de l'agglomération¹⁷, principal financeur de la structure qui porte le dispositif, ne s'est pas engagée plus avant (*«ils ont un peu verrouillé»* - membre 1 de l'équipe projet) et le Conseil départemental n'a finalement pas participé financièrement, conduisant le porteur de projet à devoir opérer des réaffecta-

tions budgétaires dans la subvention du PIC, pour alimenter le budget formations et afficher des cofinancements qui relèvent davantage de réimputations comptables que d'engagements nouveaux.

Malgré la concertation du «réseau d'acteurs de l'emploi du territoire», le dispositif ne paraît pas véritablement co-construit, ce qui se traduit par une implication faible de celui-ci. L'initiateur du dispositif qui, entre-temps, a quitté la structure porteuse du projet, explique que *«le [réseau] ne s'est pas réuni régulièrement (...) l'animation stricte (...) ne se fait plus»*, notamment parce que son successeur, selon lui, *«n'a pas la fibre»* pour cette animation (membre 1 de l'équipe projet). Plus radicalement, pour le membre 2 de l'équipe projet, le «réseau d'acteurs de l'emploi» *«n'agit pas du tout. Je pense que les objectifs n'étaient pas bien faits (...) le [réseau] ne s'est pas engagé sur ça (...) En fait il s'est engagé sur quoi? Moi, ce n'est pas très clair»*.

La précipitation induite par les délais de réponse à l'appel à projets, outre qu'elle n'a pas permis de mobiliser le réseau préexistant d'acteurs de l'emploi, conduit à un paradoxe : alors que le dispositif CTIPR est conçu comme instance de coordination des structures qui accompagnent les réfugiés, celles-ci n'ont pas été consultées en amont. La question de la mobilisation des référents de réfugiés n'a pas été posée lors de la conception du projet. Ce n'est donc qu'une fois le projet retenu et qu'une équipe projet a été constituée que l'information sur le dispositif CTIPR a été présentée de manière plus ou moins formelle dans les structures qui accompagnent des réfugiés.

L'équipe projet mesure dans un premier temps la difficulté à mobiliser le réseau des partenaires par simple diffusion de l'information : *«On va arrêter l'institutionnel, parce que sur l'institutionnel ça ne redescend pas. Ça redescend pas dans les services. Il faut aller au plus proche du terrain»* (membre 2 de l'équipe projet). À cet égard le projet déposé prévoyait d'associer les structures accompagnant les réfugiés à travers une

¹⁷ En France, les communes d'un même territoire délèguent certaines compétences à des structures intercommunales (transports, gestion des déchets, développement économique, etc.)

instance permettant cette concertation : *«les comités techniques (...) avec les institutions qui représentent des référents»*. Cependant, *«des comités techniques, on n'en a jamais fait et on s'est aperçu que c'était lourdingue. Donc, ça se gère entre les chargés de mission et les référents»* (membre 1 de l'équipe projet).

De fait, dans un premier temps, l'équipe projet a surtout travaillé avec l'intermédiaire de l'emploi avec qui elle partage des liens organiques, ce qui a permis de démarrer facilement le projet : *«justement, parce qu'on est vraiment vraiment liés! Du coup quand ça s'est mis en place, les collègues elles sont venues présenter le dispositif»* (réfèrent de la structure 2). Le dispositif s'est dans un premier temps appuyé structurellement sur ce partenaire privilégié : *«C'est-à-dire qu'on a commencé l'action avec les réfugiés qui étaient identifiés à l'intermédiaire de l'emploi (...) Tous ceux qui avaient le statut de réfugié, (...) la direction a demandé de renvoyer la fiche de diagnostic pour rentrer dans le dispositif»* (membre 2 de l'équipe projet). Les deux premières années du projet se font surtout en collaboration avec cet intermédiaire de l'emploi, avec un écho limité dans les autres structures qui accompagnent des réfugiés.

En effet, les référents de réfugiés vont développer des pratiques diverses d'inscription dans le dispositif. Certains ne remplissent pas la «fiche diagnostic» qui permet l'inscription : *«Non je ne la remplis pas, je sais je suis chiant... (rires)»* (réfèrent de la structure 5); *«Les seuls outils qu'on remplit sont les outils de la plateforme inclusion»* (réfèrent 3 de la structure 7). D'autres référents font parvenir des dossiers à l'équipe projet au cas par cas, selon les opportunités de financement : *«c'est suivant ce qui... ce qu'on peut solliciter»* (réfèrent 1 de la structure 1); *«c'est plus en fonction des demandes qu'on a à faire quoi»* et finalement *«j'en ai fait qu'une»* (réfèrent 2 de la structure 1). D'autres en revanche vont intégrer systématiquement les réfugiés de leur portefeuille dans le dispositif CTIPR. C'est le cas dans l'intermédiaire de l'emploi (structure 2)

lié à la structure porteuse du projet dont on a vu qu'il s'agissait d'une consigne de la direction, mais aussi de deux autres structures enquêtées : *«dès que j'ai quelqu'un de réfugié primo-arrivant qui rentre (...), j'envoie la fiche de diagnostic»* (réfèrent de la structure 3); *«si une personne a le statut de réfugié je la positionne sur le PIC réfugiés parce que je me dis que s'il y a des aides ou des trucs comme ça à mobiliser, il vaut mieux que la personne soit inscrite sur le dispositif là quoi. On essaiera d'aller gratter quelque chose»* (réfèrent 1 de la structure 4).

La diversité des pratiques d'inscription dans le dispositif CTIPR et leurs motivations montrent une forme de décalage entre la conception du dispositif par l'équipe projet et sa réception par les référents de réfugiés, qui interrogent, comme nous allons le voir, sa capacité à infléchir les pratiques professionnelles et la pertinence du ciblage du contenu du projet.

4.2. UN PROJET HORS-SOL ?

Loin d'être perçue comme une instance de coordination, notre enquête montre que le dispositif CTIPR est envisagé par les référents enquêtés d'abord comme un guichet de financements et qu'il est peu adéquat à leurs pratiques professionnelles et conceptions de l'accompagnement des réfugiés.

4.2.1. Le dispositif CTIPR : guichet de financements

Selon les référents interviewés, la motivation première au fait d'inscrire les réfugiés qu'ils suivent dans le dispositif CTIPR reste l'accès à certains financements en particulier de cours de français et du permis de conduire : *«moi mon critère ça va être, très clairement hein, je vais être sincère avec vous, c'est financier (...) C'est l'intérêt que je vois»* (réfèrent de la structure 5); *«On les sollicite sur différentes choses. C'est pour ma part pas mal sur le permis de conduire, sur des aides financières, sur [les frais d'inscription] en formation universitaire (...) Je l'utilise pas mal sur*

le volet aide financière» (réfèrent 1 de la structure 1). Lorsqu'un besoin est identifié, «on fait la fiche de demande de financement. Pour un permis, ou pour des cours de FLE» (réfèrent de la structure 3), «s'il y a besoin de mettre en place une action FLE (...) j'oriente la personne à [membre 3 de l'équipe projet]. Je sais qu'il y a une possibilité avec le permis» (réfèrent 1 de la structure 4).

Et cette opportunité est appréciée par les référents : «Ils ont quand même une rapidité de réponse qui est vachement intéressante, et puis ils ont des propositions d'aides financières qui sont faites qui sont aussi intéressantes (...) le permis de conduire c'est le permis de conduire en totalité, enfin voilà les sommes qui sont, enfin qu'on peut demander sont quand même vachement intéressantes» (réfèrent 2 de la structure 1). La mention quasi systématique par les référents enquêtés du financement du permis de conduire dans nos entretiens tient au fait que le dispositif CTIPR propose des financements de formation à la conduite inaccessibles dans le droit commun et finance même structurellement une prestation spécifique de formation au Code de la route à destination des réfugiés : «[on a] un cofinancement de la [structure porteuse du projet] donc on va prioriser les personnes réfugiées» (réfèrent 2 de la structure 4).

Assimiler le dispositif à ces opportunités d'aides financières est réducteur en comparaison de la volonté de l'équipe projet d'être une instance de coordination et de promotion d'une insertion précoce dans l'emploi : «On est identifié comme étant "ah bah oui ils financent les permis de conduire, ils financent les formations de FLE, ils financent une formation qui n'existe pas dans le droit commun"» (membre 2 de l'équipe projet).

4.2.2. Un dispositif en contradiction avec les pratiques et conceptions professionnelles des référents

Les difficultés du dispositif expérimental CTIPR tiennent au fait de solliciter des référents de réfugiés qui ont leurs pratiques professionnelles ainsi que leur réseau déjà

en place, en décalage avec l'ambition de coordination, d'une part, et de promotion de la logique de *work first*, d'autre part, portées par l'équipe projet.

En effet, les référents n'expriment pas le besoin ou l'envie d'une instance de coordination. Ils ont généralement leurs propres méthodes : «j'ai ma façon de faire entre guillemets qui est basée sur plusieurs années où je fais ce boulot-là» (réfèrent 1 de la structure 4). Les référents ont construit leurs propres réseaux d'entreprises et de partenaires : «Mon seul outil de travail pour moi c'est mon réseau c'est ça mon outil de travail c'est le réseau (...) Chantiers d'insertion, partenaires, centre social s'ils veulent faire des stages, s'ils veulent être en immersion, s'ils veulent faire du bénévolat, ça va être le réseau. C'est mon outil de travail» (réfèrent de la structure 5); «Je suis toujours à l'affut, qui cherche quoi? qui est dans quel secteur? Je pense que c'est comme ça que c'est le plus efficace (...) je commence à travailler sur les relations avec les entreprises» (réfèrent de la structure 3).

Les structures qui accompagnent les réfugiés (comme d'autres publics) forment donc à la fois un petit monde où l'interconnaissance est bien développée, avec des circulations de publics entre les différentes structures, et un monde aux modes de fonctionnement séparés du fait de l'éclatement institutionnel. La volonté du dispositif CTIPR de créer de la coordination vient heurter ces modes de fonctionnement où chaque référent se construit ses outils, ses pratiques et ses réseaux. De ce point de vue, la conception du projet sans implication des structures qui accompagnent effectivement les réfugiés n'a pas facilité l'ambition de coordination du dispositif, qui s'est retrouvée réduite à une forme de partenariat instrumental, opportuniste et essentiellement financier.

Un des symptômes des problèmes de ciblage du dispositif par rapport aux pratiques professionnelles concerne l'offre de service d'un traducteur dans le cadre du dispositif. Le concepteur du dispositif considère qu'il existe

un besoin d'interprétariat : « Pour pouvoir élaborer un CV, il faut pouvoir communiquer avec la personne. Et donc qu'est-ce qu'on a fait en réponse à ça ? (...) On a créé un poste d'interface trilingue français-anglais-arabe (...) Et cette interface trilingue va aller chez Pôle emploi, à la mission locale, dans le centre d'hébergement, sur le chantier IAE [Insertion par l'Activité Economique, ndlr]... à l'occasion d'un entretien entre le référent et la personne pour faciliter la communication » (membre 1 de l'équipe projet). Pourtant, lors de nos entretiens, les référents interviewés n'expriment pas ce besoin : « Moi pour l'instant j'ai la chance de réussir à pas travailler avec un interprète (...) on a un petit bout de subvention du conseil départemental qu'on peut dédier sur l'interprétariat (...) en fait on l'a jamais utilisé complètement » (réfèrent 2 de la structure 1); « Comme il y a quand même beaucoup de nationalités [parmi les bénéficiaires] on a aussi du coup la chance d'avoir des personnes qui sont bilingues, trilingues (...) et qui servent aussi un peu de traducteurs. Donc on ne fait jamais appel à de l'externe » (réfèrent 3 de la structure 7); « on a toujours un [volontaire en] service civique qui parle arabe ou quelque chose comme ça (...). Jusqu'à maintenant et ça fait deux ans et demi que je suis là, je n'ai jamais été complètement bloquée sur un entretien, on arrive toujours à se débrouiller » (réfèrent de la structure 3). Les réfugiés se font aussi souvent accompagner par une connaissance qui maîtrise la langue. Les outils de traduction automatique sont également des supports qui permettent aux référents et réfugiés de se faire comprendre. Certains référents mobilisent également des outils avec des images ou des dessins.

Mais au-delà du fait que les référents ont des stratégies rodées pour surmonter les difficultés linguistiques, pour certains, le recours à un traducteur est même contreproductif : « Non je ne le fais pas ça [recourir à un interprète] c'est ma volonté. Même lorsque les gens viennent accompagnés (...) Je ne préfère pas au premier entretien, je leur dis d'attendre à l'accueil par ce que moi je veux aussi évaluer si je peux envoyer la personne aussi devant le patron. Parce que devant le patron il ne pourra pas être accompagné » (réfèrent 1 de la struc-

ture 4); « je refuse d'y faire appel [à un interprète] parce que (...) quand il sera face à un employeur, il n'y aura pas d'interprète. Donc il faut qu'il se débrouille, donc même si ça prend du temps et ben ça prend du temps » (réfèrent de la structure 5). Aux dires du traducteur lui-même, le service mis en place a uniquement servi à la structure du service public de l'emploi liée au porteur du dispositif. Après la démission au bout d'un an de celui-ci, le poste n'a d'ailleurs pas été reconduit, ce service semblant en décalage avec les besoins des professionnels auxquels le dispositif est censé s'adresser.

Au-delà des opportunités de financements, le dispositif CTIPR n'a donc pas véritablement suscité le partenariat ou les coopérations qu'on aurait pu attendre. L'enchevêtrement de conceptions et de pratiques professionnelles diverses d'une multitude de partenaires rend l'exercice de coordination complexe. Cette ambition aurait mérité une attention plus forte au stade de la conception même du projet, ce que le temps contraint pour répondre à l'appel n'a pas permis. L'ambition de créer ce « territoire agile » que l'équipe projet appelait de ses vœux est ainsi mise en échec. Mais cet échec tient également à une contradiction entre les conceptions de l'accompagnement des réfugiés promues par le dispositif (*work first*) et celles qui se dégagent des discours et pratiques observées de l'ensemble des référents enquêtés.

En effet, pour certains, le désaccord avec le contenu du dispositif est explicite : « C'était du placement et moi je ne fais pas de placement, je ne suis pas une agence d'interim » (réfèrent de la structure 5). Mais plus généralement le décalage avec la logique de *work first* se mesure à travers la nécessité largement partagée chez les référents d'inscrire l'accompagnement des réfugiés dans le temps long. Ceux-ci envisagent l'insertion dans l'emploi comme devant être précédée de la levée de freins de divers ordres : « il faut vraiment lever les freins pour pouvoir repartir sur de l'emploi, pouvoir déjà élaborer un projet, commencer à élaborer un projet d'emploi qui soit viable et qui soit en

adéquation avec la situation de chacun» (réfèrent de la structure 7). La maîtrise du français apparaît notamment systématiquement comme un préalable à la projection professionnelle, le terme de «barrière de la langue» revenant régulièrement dans nos entretiens: *«Déjà il y a la barrière de la langue»* (réfèrent de la structure 5); *«il y a une chose très importante (...) c'est la barrière de la langue»* (réfèrent de la structure 7); *«il y a la barrière de la langue, donc (...) un des premiers objectifs (...) ça va être l'acquisition de la langue»* (réfèrent de la structure 2).

Pour les référents, l'inscription de l'accompagnement dans le temps n'est pas seulement liée à une conception *train first* de l'activation des réfugiés. Elle est également liée à la nécessité de prendre le temps de construire un projet professionnel jugé *réaliste* (Zunigo, 2010), conforme à la *réalité du marché*, ce qu'on retrouve dans la bouche de nos enquêtés par la mobilisation récurrente du terme de «deuil». *Il s'agit, notamment pour les réfugiés les plus qualifiés, de les amener à accepter leur déclassement professionnel et social: «les personnes qui justement ont un bagage assez important et qui avaient, pour certains, une situation professionnelle déjà établie dans leur pays et qui étaient plutôt CSP+ [catégories socioprofessionnelles les plus favorisées], là on a une autre problématique qui est le deuil de la situation passée»* (réfèrent de la structure 3); *«la difficulté de faire le deuil d'avant, (...) un certain niveau de vie, une qualité de vie, et puis c'est difficile parce que c'est une reconversion en règle générale»* (réfèrent de la structure 1). Le travail d'accompagnement consiste alors à *«les amener à une demande, si elle n'est pas attei-*

nable tout de suite, redescendre dans l'échelle, mais ça c'est un travail de deuil quoi, c'est pour ça que je dis que ça prend du temps» (réfèrent de la structure 5).

En ce sens, travailler sur un projet professionnel *réaliste* exige pour les référents de s'engager dans du temps long, une forme de pédagogie de l'attente (*wait first*) (Lusinchi, 2022): *«Alors moi, je vais lui proposer concrètement qu'on retravaille un autre projet professionnel»* (réfèrent de la structure 7); *«On va prendre le temps. Il y a des offres d'emploi auxquelles vous pourrez répondre, mais je vais peut-être, ce sera pas mal pour vous, vous positionner sur des chantiers d'insertion, et ça laisse le temps de peaufiner le projet professionnel»* (réfèrent de la structure 1, observation d'un entretien de suivi).

Loin de la logique de *work first*, les référents de réfugiés privilégient une logique de *train first* pour lever les freins principaux à l'insertion et de *wait first* pour construire l'acceptation du déclassement. Plutôt que la précocité de l'insertion, c'est le temps long de la construction d'un projet professionnel réaliste qui est revendiqué par les professionnels des structures. Associée à la difficulté à s'immiscer dans les pratiques et réseaux professionnels préexistants et au décalage quant aux attentes des référents, cette contradiction de conception de l'activation des réfugiés donne au dispositif CTIPR les apparences d'un projet construit hors-sol et qui n'a en conséquence pas pu remplir son office de coordination territoriale des acteurs de l'insertion professionnelle des réfugiés.

5

CONCLUSION

La précipitation dans la conception du projet a conduit à une forme de décalage entre l'annonce et la mise en œuvre concrète du dispositif CTIPR. En effet, un appel à projets consiste à financer des promesses. Si l'expérience et l'expertise de l'initiateur du projet ont permis d'être lauréat de l'appel, les délais pour y répondre n'auront pas permis de créer les conditions de tenue de ces promesses : la mise en réseau annoncée des acteurs de l'insertion professionnelle des réfugiés n'a pas eu lieu ni du côté des institutions (collectivités et réseau d'entreprises) ni de celui des professionnels de « terrain », le projet de coordination territoriale des acteurs de l'insertion des réfugiés ayant été construit sans ces acteurs.

Face à la difficulté à s'imposer comme instance coordinatrice et à faire école dans la manière d'envisager l'activation des réfugiés, l'équipe projet va transformer la nature du dispositif. Le projet CTIPR consistait à animer un réseau de professionnels pour les mettre en contact avec les besoins des entreprises, en finançant et négociant les mesures d'adaptation au poste. Mais après deux ans de mise en œuvre, le dispositif va rompre avec sa vocation initiale et com-

mencer à organiser de la prise en charge directe des publics. Ce changement de pratiques va d'abord, sur sollicitation de la Préfecture, concerner les exilés ukrainiens qui arrivent sur le territoire après l'offensive russe en Ukraine et qui bénéficient d'une protection temporaire déclenchée par le Conseil de l'Union européenne en mars 2022. L'équipe projet les rencontre directement dans les locaux de la Préfecture au moment de la délivrance du titre de séjour. L'équipe projet va d'ailleurs s'étoffer à cette occasion de deux accompagnateurs socio-professionnels russophones pour pouvoir mener cette nouvelle mission. Mais la prise en charge directe va également concerner d'autres nationalités lorsque l'occasion se présente, notamment dans des collaborations avec Pôle emploi (devenu France Travail) sur du placement dans des métiers en tension. Finalement, la mécanique de l'appel à projets n'a pas produit le projet initialement prévu : l'innovation attendue en termes de coordination territoriale s'est muée en l'émergence d'un nouvel acteur venant s'ajouter à la multitude d'intermédiaires et structures d'accompagnement auxquels sont confrontés les réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE

Akoka, K., Clochard, O. et Tcholakova, A. (2017) « Éditorial : La condition de réfugié-e : expériences subjectives et mobilisations collectives », *Revue européenne des migrations internationales*, 33 (4), pp. 7-21.

Baguelin, O. et Duclos, L. (2023) « L'évaluation des politiques de l'emploi au régime de l'expérimentation. Introduction du numéro », *Socio-économie du travail*, n° 14 (2), pp. 17-47.

Bezes, P. (2009) *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Paris.

Billion, P. (2001) « Où sont passés les "travailleurs réfugiés" ? Trajectoires professionnelles des populations du Sud-Est asiatique », *Hommes et Migrations*, 1234, pp. 38-49.

Bouagga, Y., Scalettari, G. et Tcholakova, A. (2021) « A reliance on diversified delivery : the case of asylum seekers and refugees in France », in : Galgóczi B. (Éd.) *Betwixt and between: integrating refugees into the EU labour market*, Brussels, ETUI, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 109-134.

DARES (2022) *3^e rapport du comité scientifique d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences*.

Epstein, R. (2005) « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319, novembre, pp. 96-111.

Epstein, R. (2020) « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 70 (1), pp. 101-117.

Epstein, R. (2023) « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *Informations sociales*, n°209-210(1), pp. 54-62.

Hachimi-Alaoui, M. et Janie Pélabay, J. (2020) « Contrats d'intégration et "valeurs de la République" : un « tournant civique » à la française ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 36 (4), pp. 13-33.

Hughes, E. C. (1996) *Le regard sociologique. Essais choisis*. Textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris.

Keyhani, B. (2020) « L'intégration par l'économique. La déqualification des réfugiés afghans », *Travail et Emploi*, 161, pp. 93-118.

Lascombes, P. et Le Galès, P. (2005) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.

Lendaro, A., Rodier, C. et Verongen, Y.-L. (Éds.) (2019) *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, La Découverte, Paris.

Lusinchi, A. (2022) « Les jeunes » réfugiés », des jeunes comme les autres à accompagner vers l'emploi ? », *Revue française des affaires sociales*, 3, pp. 89-107.

Meslin, K. (2011) « Les réfugiés cambodgiens, des ouvriers dociles ? Genèse et modes de pérennisation d'un stéréotype en migration », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 27 (3), pp. 83-101.

Meslin, K. (2020) *Les réfugiés du Mékong. Cambodgiens, Laotiens et Vietnamiens en France*, Éditions du Détour, Bordeaux.

Ministère de l'Intérieur (2015) « Les premières années en France des réfugiés », *Infos migrations*, 80-81, décembre.

Ministère de l'Intérieur (2024) *Les premières années en France des immigrés. L'essentiel sur ELIPA2*.

OFPPRA (2024) *Rapport d'activité 2023*.

Okba, M. (2018) « Les réfugiés en France : des travailleurs étrangers (presque) comme les autres ? », *Dares analyses*, n° 39, août 2018.

Palier, B. et Surel, Y. (2005) « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 7-32.

Revillard, A. (2018) « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 68 (3), pp. 469-491.

Salin, F. (2024) *La mise au travail des réfugiés en France. Enquête sur les modes d'incorporation économique des gouvernés de l'asile*, thèse de sociologie, EHESS, soutenue le 12 décembre 2024.

Semenowicz, Ph., Mbiatong, J., Higelé, J.-P., Tcholakova, A., Aït-Abdesselem, N. et Vermelle, M.-Ch. (2024) *La fabrique de l'insertion professionnelle des réfugiés*. DARES.

Spire, A. (2004) « Les réfugiés, une main-d'œuvre à part ? Conditions de séjour et d'emploi, France, 1945-1975 », *Revue européenne des migrations internationales*, 20 (2), pp. 13-38.

Taché, A. (2018) *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France*, Paris, rapport au Premier ministre.

Tcholakova, A. (2012) *En quête de travail, enjeux de reconnaissance et remaniement identitaire : approche comparée France-Bulgarie de carrières professionnelles de réfugiés*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Lyon 2.

Tcholakova, A. (2014) « La relation de service comme rapport de reconnaissance : l'exemple de l'accompagnement des réfugiés vers le travail », *Travailler*, n°32, p. 99-129.

Zunigo, X. (2010) « Le deuil des grands métiers. Projet professionnel et renforcement du sens des limites dans les institutions d'insertion », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 184, pp. 58-71.

MOBILISER UN FINANCEMENT EXPÉRIMENTAL POUR RENÉGOCIER LES NORMES DU TRAVAIL SOCIAL : LE CAS DU PROJET ENVOL

Lucille PETIT¹

¹ Doctorante au Centre Pierre Naville – Université de Paris-Evry – Saclay. Affiliée au Centre d'Études de l'Emploi et du Travail (CEET), Lucillepetit.pro@gmail.com

RÉSUMÉ

Cet article se penche sur un dispositif expérimental français visant l'insertion professionnelle des personnes dites «éloignées de l'emploi» par le biais d'un accompagnement individuel et de diverses activités collectives. Nous verrons comment les animatrices d'un réseau associatif français dans le secteur de l'habitat accompagnent le public à travers une phase de remobilisation et, si les conditions sont réunies, vers la formation et l'emploi. Il s'agit notamment d'analyser en quoi ce dispositif, dont son financeur public attend qu'il soit expérimental et innovant, contribue à renégocier les normes actuelles du travail social. Pour cela, nous reviendrons sur la structuration du réseau associatif porteur du projet et sur l'argumentaire déployé auprès du financeur, mais également sur le contournement des normes de travail social, dont celles de gestionnarisation, d'activation ou de dématérialisation. Enfin, nous verrons que le rôle des partenaires de l'accompagnement sur le territoire, ainsi que le rôle de l'État financeur, contribuent également à modeler la mise en œuvre du dispositif expérimental.

Mots clés

Travail social; expérimentation; emploi; accompagnement; associations

ABSTRACT

Mobilizing experimental funding to renegotiate social work standards: the case of the Envol project

This article investigates an experimental scheme aimed at reintegrating unemployed people in work through individual support and various group activities. We look at how social workers of a French non-profit organization network guide people through a remobilization phase and eventually into training and employment. In particular, the aim is to analyze how this scheme, which its public funder expects to be experimental and innovative, is helping to renegotiate current social work standards. We will look into the structure of the associative network behind the project and at the arguments presented to the funder, as well as how this project challenges social work standards, including those of managerialization, activation and dematerialization. Lastly, we will show that the role of the different partners in this social work project as well as the government also help to shape the implementation of this social experiment.

Keywords

Social work ; experimentation; employment; guidance; non-profit organizations

1 INTRODUCTION

Afin de lutter contre le chômage en France, le ministère du Travail a lancé en 2018 le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) pour financer des actions de formation professionnelle et ainsi faciliter l'accès à l'emploi. Nous nous pencherons sur le cas d'un réseau associatif présent dans onze régions de l'hexagone et cinq DROM-COM², nommé ici «Équipe Solidarité Habitat»³ (ESH) qui est lauréat de l'un des appels à projets expérimentaux du PIC.

Dans un contexte de diminution des subventions publiques (Prouteau et Tchernog, 2017), mode de financement que l'État remplace progressivement par des exonérations fiscales, le subventionnement d'emplois, des contractualisations et des appels à projets (Cottin-Marx *et al.*, 2017) et de délégation au secteur associatif de la conduite de certaines politiques publiques (Delors et Gaudin, 1978), l'appel à projets «100 % inclusion – Fabrique de la remobilisation» apparaît comme un mode de financement adapté, voire idéal, au réseau ESH. Ce dernier candidate à l'appel à projets et se voit retenu à l'issue du processus d'instruction.

Ainsi, financé par le ministère du Travail, le réseau ESH déploie dans le cadre du PIC un projet d'accompagnement socioprofessionnel nommé Envol⁴ en l'accolant à ses activités habituelles dans le secteur de l'habitat. L'ajout de cette nouvelle corde d'accompagnement socioprofessionnel à l'arc du réseau associatif est décrit, par ses cadres dirigeants, comme «naturel» et s'inscrivant dans la continuité des activités préexistantes. Pourtant, la documentation et notamment le cahier des charges de cet appel à projets publié en juin 2018 insistent sur le caractère

expérimental et innovant qui est attendu dans les projets retenus. Au vu d'une insuffisante prise en charge des «difficultés dans les parcours d'accès à l'emploi [...] le rôle de la puissance publique est alors de susciter de nouvelles façons de répondre aux difficultés identifiées et de permettre le passage à l'échelle des pratiques les plus prometteuses.» (Ministère du Travail et Haut-Commissaire à la Transformation des Compétences, 2018, p.5). Cette citation résume bien le besoin social non satisfait⁵ auquel les expérimentations lauréates doivent trouver des solutions. Il s'agit d'accompagner des publics «rétifs» (Ministère du Travail et Haut-Commissaire à la Transformation des Compétences, *ibid.*) ou dits «invisibles»⁶ vers l'emploi, que les dispositifs existants portés par des acteurs publics ou privés ne parviennent pas à (ré) insérer en emploi. Ainsi, le présupposé de cette démarche est qu'il faut nécessairement recourir à des méthodes nouvelles ou peu mobilisées, portées par de nouveaux acteurs, afin de pouvoir résoudre le problème du chômage des personnes cumulant le plus de freins à l'emploi. Pourtant, l'enquête faisant l'objet du présent article révélera que les professionnels du réseau ESH ont recours à des méthodes classiques, tout en s'inscrivant à contre-courant de logiques gestionnaires, d'activation ou de dématérialisation. Ainsi, on pourrait dire que le réseau ESH se réapproprie l'appel à projets d'expérimentations, afin de résister aux normes qui structurent le travail social depuis quelques décennies. L'enquête qualitative permettant d'explorer cette hypothèse a été menée selon les conditions présentées dans l'encadré 1.

² Départements et Régions d'Outre-Mer, Collectivités d'Outre-Mer.

³ Le réseau associatif a été anonymisé. Afin de faciliter la lecture, nous le nommerons «réseau ESH» par la suite.

⁴ Nom anonymisé. Les prénoms des enquêtés sont également anonymisés.

⁵ Cf. la définition du concept d'innovation sociale selon l'article 15 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (1), 2014) (*JORF n°0176 du 1er août 2014*).

⁶ Le terme d'«invisibles» est fréquemment employé dans les différents appels à projets d'expérimentations du PIC, la plupart du temps entre guillemets, sans pour autant qu'il ne soit défini ni ne renvoie à des travaux scientifiques ou à de la littérature grise. Cependant, on peut faire l'hypothèse que l'utilisation de ce vocable est liée au rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) paru deux ans avant le lancement du PIC (*L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, 2016).

Encadré 1 : Méthodologie

Cette enquête a été menée dans le cadre d'une thèse Cifre⁷ et s'appuie sur 24 entretiens avec des professionnelles de l'accompagnement de diverses associations du réseau ESH, dix entretiens avec des cadres de direction du réseau, 49 entretiens avec les personnes accompagnées dans le cadre du projet Envol et cinq entretiens avec des salariés de la tête du réseau ESH. Une enquête parallèle⁸ auprès d'agents du ministère du Travail chargés d'assurer l'instruction, le suivi et l'évaluation

des projets comme Envol apporte cinq entretiens afin d'éclairer ce niveau du sujet. Plusieurs centaines d'heures d'observation, de réunions de pilotage, de coordination de projets, de conseils d'administration de la tête du réseau et d'activité quotidienne dans les locaux de divers sites ont été effectuées à différents degrés de participation. Une ethnographie a notamment été réalisée sur un même site pendant trois ans, à raison de la présence de l'enquêtrice plusieurs jours par mois.

Dans un premier temps, nous présenterons le cadre organisationnel et argumentatif du projet Envol et du réseau ESH, afin de mieux comprendre les déterminants et les conditions de mise en œuvre du projet. Dans un deuxième temps, nous retracerons les différentes composantes de l'accompagnement prodigué dans le cadre

du projet Envol, et en quoi elles s'inscrivent en opposition avec les normes actuelles du travail social. Dans un troisième temps, nous examinerons l'influence des autres acteurs qui contribuent à modeler le projet Envol, et ainsi à reconfigurer ses principes structurants et, *in fine*, l'accompagnement mis en œuvre.

⁷ Convention Industrielle de Formation par la Recherche. Dispositif français de financement de thèse via une organisation du secteur privé (entreprise, association, etc.). Le doctorant est salarié de l'organisation et réalise sa thèse en lien avec les activités de son employeur.

⁸ Conduite avec Adrien Lusinchi (Centre Pierre Naville-Centre d'études de l'emploi et du travail) et Jules Simha (Centre de recherches sur les liens sociaux - Centre d'études de l'emploi et du travail).

2

LE CADRE ORGANISATIONNEL ET ARGUMENTATIF

Nous présentons, dans cette partie, à la fois le cadre organisationnel du réseau ESH et de l'expérimentation Envol ainsi que le discours argumentatif pour convaincre les financeurs, afin d'explorer l'influence du contexte sur la mise en œuvre de l'expérimentation.

2.1 ESH, UN RÉSEAU ASSOCIATIF DU SECTEUR DE L'HABITAT

Le réseau associatif ESH concentre ses activités dans le secteur de l'habitat et de la lutte contre le mal-logement. Les actions déployées varient en fonction des 16 territoires régionaux investis, mais quelques-unes constituent le socle des actions les plus courantes : la réhabilitation de logements sociaux réalisée avec ses habitants et financée par les bailleurs sociaux ; la réhabilitation et les travaux de gros œuvre auprès de propriétaires occupants précaires dans des logements très dégradés, ou encore l'animation sociale en quartiers prioritaires de la politique de la ville⁹. Enfin, sur certains territoires, le réseau associatif accueille également des volontaires en service civique¹⁰ et mène des actions d'insertion par l'activité économique via des ateliers et chantiers d'insertion (ACI)¹¹.

Le réseau ESH est constitué d'associations régionales qui se sont formées pour lutter contre le mal-logement. Dans les années

2000, l'ensemble des associations ESH se dote d'une tête de réseau afin de mutualiser certaines ressources, mettre en œuvre une politique de développement territorial, coordonner des projets communs et, surtout, désigner un interlocuteur unique auprès de l'État dans le cadre de l'octroi de financements nationaux. Chaque association régionale décide ou non de rejoindre les projets d'envergure nationale comme le projet Envol, et dispose d'une grande liberté dans la mise en œuvre des projets. Cette marge de manœuvre est d'autant plus large dans le cas d'Envol au vu de sa dimension expérimentale.

2.2 RÉCIT D'UNE LÉGITIMITÉ À ACCOMPAGNER AU-DELÀ DU LOGEMENT

Avant que le projet Envol ne soit conceptualisé et porté candidat à l'appel à projets du ministère du Travail, le réseau ESH part du constat que les professionnelles de l'accompagnement sur le terrain¹² observent différentes problématiques sociales requalifiées en « freins périphériques à l'emploi »¹³ lors de leurs interventions aux domiciles des personnes, et souhaiteraient pouvoir les accompagner au-delà de la simple durée du chantier qui se limite à quelques jours ou quelques semaines. L'obtention du financement du ministère du Travail servirait donc à rendre

⁹ En France, les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont décrits par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), comme des « territoires d'intervention de l'État et des collectivités territoriales définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, dans l'objectif commun de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines ».

¹⁰ En France, le service civique a pour objet de « renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale en offrant à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée » (Article L120-1 - Code du service national, introduit par la loi du 10 mars 2010 relative au Service Civique). Les volontaires en service civique ont entre 16 et 25 ans (ou 30 ans pour les personnes en situation de handicap), sont théoriquement recrutés « en fonction de leur seule motivation » et s'engagent dans leurs missions pour une durée de quelques mois. Ils ne sont pas salariés, mais reçoivent une indemnisation.

¹¹ Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont un dispositif français d'insertion professionnelle porté par des structures conventionnées par l'État qui emploient des personnes sans emploi présentant des difficultés à s'insérer ou se réinsérer. Les personnes embauchées bénéficient d'un accompagnement social pendant la durée du contrat et sont rémunérées au moins à hauteur du salaire minimum. Proches des centres d'insertion socioprofessionnelle (CISP) wallons, les ACI se distinguent par le fait que leurs bénéficiaires sont des salariés et non des stagiaires et qu'ils ne sont pas nécessairement formés de manière approfondie durant leur passage en ACI.

¹² Ici, on parle de professionnelles ou d'animatrices au féminin, car la majorité des personnes qui accompagnent les publics sur l'aspect socioprofessionnel s'identifient comme femmes. En revanche, la majorité des personnes qui réalisent les travaux et animent des ateliers bricolages s'identifient comme hommes, on les nomme dans cet article les « intervenants techniques ».

¹³ Notion largement mobilisée dans le secteur de l'insertion, comme le rappelle Jean-Marie Pillon (2018).

possible l'allongement du temps de cet accompagnement, ainsi que son élargissement à d'autres problématiques que celles de l'habitat (gestion administrative, mobilité, finances, santé physique et mentale, isolement social, insertion professionnelle, etc.). Le projet Envol, ciblant les personnes «éloignées de l'emploi» ou «invisibles», serait chargé de lutter contre le non-recours aux droits (Warin, 2019) en réinstaurant une relation de confiance entre ces personnes et les acteurs des services sociaux et du Service public de l'emploi capables de les accompagner, pour ensuite les réorienter vers des dispositifs de droit commun.

Cette proposition se fait sur la base d'une croyance profondément ancrée et transformée en instrument de conviction des financeurs publics et privés : le réseau ESH irait là où aucun autre acteur de l'accompagnement ne va plus. Cette idée englobe les quartiers prioritaires de la politique de la ville décrits, par certains salariés de terrain, comme contrôlés par des réseaux de trafic de stupéfiants, mais qui laisseraient passer les véhicules des intervenants techniques d'ESH venus faire des travaux dans les logements dégradés. Il est ici aussi question des territoires ruraux mal desservis dont les propriétaires occupants ne sont pas éligibles aux aides publiques pour la rénovation des logements, ou encore des locataires des logements sociaux ayant des difficultés de santé provoquant leur isolement et l'incapacité des services sociaux à intervenir, comme le syndrome de Diogène¹⁴. Les professionnelles du réseau ESH revendiquent donc de continuer à intervenir et à proposer des solutions à ces différentes populations considérées comme délaissées par les pouvoirs publics. L'intervention au domicile est un répertoire d'action particulièrement revendiqué, s'inscrivant dans la logique omniprésente de «l'aller-vers» (Baillergeau et Grymonprez, 2020) les publics vulnérables.

La revendication d'aide aux laissés-pour-compte est renforcée par l'affiliation aux valeurs de l'éducation populaire. En effet, la lutte pour la réduction des inégalités

via la transmission de connaissances et compétences entre salariés, volontaires en service civique, bénévoles et personnes accompagnées est mise en avant. Les administrateurs et salariés évoquent également les valeurs morales d'entraide, de partage et de solidarité du réseau ESH qui les opposeraient au marché libéral et aux services publics jugés de plus en plus déshumanisants. Cette vision méliorative du monde associatif et du réseau ESH en particulier vient s'ajouter à un constat généralisé selon lequel les services sociaux et le Service public de l'emploi, pris dans les normes gestionnaires du «nouveau management public», ne disposent plus du temps ni des moyens suffisants pour garantir un accompagnement correct. Enfin, la légitimité à accompagner vers l'emploi se construit aussi sur l'expérience de certaines associations régionales impliquées dans l'insertion par l'activité économique avec les ACI comme on l'a vu précédemment. Ces constats sont formulés par des administrateurs et des salariés à des postes de direction ou de coordination des diverses associations, que ce soit en amont du dépôt de la réponse à l'appel à projets, ou pendant le déploiement de ce dernier. Lors des réunions avec les financeurs publics, les analyses sociétales incriminant directement les pouvoirs publics sont cependant lissées pour ne laisser place qu'à la solution proposée par le projet Envol.

2.3 LA FORME DU PROJET ENVOL

Le PIC finance une très grande variété de dispositifs visant à agir sur des publics et des problèmes différents de l'accès à l'emploi et la formation (DARES, 2020). L'un des volets du PIC consiste à financer des appels à projets (AàP) d'expérimentation, tel l'AàP «100 % inclusion – Fabrique de la remobilisation» lancé pour la première fois en 2018, dont le projet Envol est lauréat lors de la troisième vague en 2020. Comme son nom l'indique, cet appel à projets cible l'étape de la remobilisation des publics dits «éloignés de l'emploi». Dans son dossier de candida-

¹⁴ Trouble du comportement qui peut prendre différentes formes telles que l'accumulation compulsive d'objets et de meubles conduisant à la dégradation des conditions de vie dans le logement, le manque d'hygiène personnelle, ou encore le repli sur soi.

ture, le réseau ESH prévoit d'agir sur cette étape du parcours en allant à la rencontre des personnes isolées en grande précarité, régulièrement rencontrées lors de leurs actions habituelles dans le champ du logement (cf. *supra*), pour ensuite les orienter vers les acteurs à même d'agir plus en profondeur sur l'insertion professionnelle à proprement parler. Le cahier des charges de l'AàP incite à proposer des projets de grande envergure aux budgets élevés sur une période de trois ans, comportant des actions d'accompagnement des publics ne pouvant dépasser 15 mois, en mettant avant tout l'accent sur la dimension expérimentale pour inviter à tester outils et pratiques. Ce financement constitue une opportunité assez exceptionnelle pour des acteurs associatifs habitués à des cahiers des charges plus restrictifs et des suivis particulièrement rigoureux, comme c'est le cas pour les financements du Fonds social européen. ESH étant, comme de nombreux réseaux associatifs, en perpétuelle quête de financement, cela explique pourquoi il a souhaité répondre à l'appel à projets, en cédant à la tentation de présenter son projet Envol comme un « sapin de Noël » (Bureau *et al.*, 2013) complet et brillant afin de décrocher ce financement.

D'après le dossier de candidature soumis au ministère du Travail, le projet Envol vise à remobiliser les personnes rencontrées en leur proposant, comme aux bénéficiaires habituels, des activités de chantier et des ateliers de bricolage, mais aussi quatre actions complémentaires au socle habitat : des activités culturelles, des courts séjours dits de « mobilité » visant à faire découvrir d'autres régions via les activités de chantier et les ateliers portés par le réseau sur d'autres sites, des ateliers de découverte de « nouveaux métiers » et des activités dites de « reconnaissance des compétences », visant à faire prendre conscience et à formaliser des compétences dans une démarche alternative à l'élaboration classique d'un CV. Toutes ces actions, plus ou moins disponibles en fonction des territoires, sont complétées par un travail d'accompagnement socioprofessionnel sous forme de rendez-vous de suivi avec les animatrices Envol.

2.4 L'APPLICATION DE LA LOGIQUE EXPÉRIMENTALE

L'architecture sommaire et initiale du projet est guidée par la logique expérimentale, centrale dans la commande du ministère du Travail, puisque les porteurs de projets sont incités à « faire de la « R&D¹⁵ sociale ». Par ailleurs, l'importance des critères d'innovation et d'originalité est omniprésente dans les entretiens avec les chargées¹⁶ de mission du ministère ayant instruit les projets et réalisant leur suivi. Cette injonction à l'expérimentation est aussi transmise par les coordinations des animatrices, les incitant à faire du « hors les murs », à « aller au musée »¹⁷, à tirer parti du financement long et conséquent du projet Envol pour lancer des actions inhabituelles et originales dans les parcours. Cependant, les quatre actions (cf. *supra*) sont en réalité peu investies par les animatrices et leurs coordinations, par rapport à l'axe « Accompagnement socioprofessionnel » qui correspond au contenu plus caractéristique du travail social réalisé par les animatrices.

Si certaines directions régionales s'étonnent du fait que les animatrices ne se saisissent pas du droit à expérimenter pour lancer des activités originales, ce sont pourtant ces mêmes directions qui entretiennent une injonction contradictoire en expliquant que le projet Envol consiste à « valoriser ce que l'on fait déjà »¹⁸. En effet, étant donné que les contours du projet Envol sont volontairement laissés peu définis pour faciliter la libre appropriation par chaque association régionale, les animatrices manifestent leur malaise face au manque de cadre du projet Envol qu'elles doivent mettre en œuvre. Pour les rassurer, leurs coordinations leur indiquent alors majoritairement que le projet Envol consiste simplement à prolonger les accompagnements habituellement plus courts, car cantonnés à la durée du chantier (quelques semaines maximum), à accompagner des catégories de publics plus larges et, finalement, à faire ce qui se faisait déjà. Ainsi, l'encouragement à expérimenter est contrebalancé par une demande de perpétuer les pratiques d'accompagnement ayant déjà cours au sein de l'association.

¹⁵ Recherche & développement – Cahier des charges de l'AàP 100 % inclusion, p. 5.

¹⁶ Majoritairement des femmes.

¹⁷ Citation d'une direction d'une association régionale d'ESH.

¹⁸ Citations de divers entretiens et interactions observées.

MOBILISER LE PROJET ENVOL POUR RÉSISTER AUX NORMES ACTUELLES DU TRAVAIL SOCIAL

Dans cette partie, nous verrons quelles sont les normes actuelles diffusées dans le travail social et l'accompagnement vers l'emploi qui sont remises en question par les animatrices du projet Envol dans leur manière d'accompagner les « invisibles ».

3.1 LE REFUS DES DISPOSITIFS CATÉGORIELS, AU PROFIT DU VIVRE-ENSEMBLE

Contrairement à d'autres projets expérimentaux lauréats ciblant les jeunes, les personnes habitant en quartier prioritaire de la politique de la ville, les femmes victimes de violences conjugales ou encore les réfugiés, le réseau ESH projette d'accompagner tous les publics le souhaitant au sein du projet Envol, jusqu'à franchir les frontières définies par l'appel à projets. Ainsi, les animatrices Envol acceptent d'accueillir et d'accompagner sans opérer de sélection en fonction du genre, de l'âge, du niveau de diplôme, de la nationalité, du statut administratif, de l'état de santé physique ou mentale, de l'avancement du projet professionnel, ou même de l'envie réelle de retrouver un emploi rapidement. Lors d'une réunion, la question des catégories de personnes accompagnées est balayée par la directrice d'une association régionale pour qui la priorité n'est pas de trier les publics accompagnés, mais de garantir à tous la possibilité d'être accueillis suite aux défaillances des institutions :

« Françoise, animatrice Envol, me demande qui sont les "invisibles" qu'elle et ses collègues sont censées accompagner. Sa direction lui répond immédiatement qu'il n'y a pas de personnes réellement invisibles, que l'idée c'est de *"redonner du sens et du maillage à tout ça"*, *"redonner du sens dans*

l'action publique". L'objectif principal, au-delà des publics, serait d'*"être ce tiers de confiance. On est une association, et pas une institution, donc s'ils en ont marre, on peut recréer du lien."* »

Extrait du carnet de terrain,
1^{er} semestre 2021, 1^{re} année du
projet Envol

Par ailleurs, on peut remarquer que contrairement aux travaux sur les ateliers et chantiers d'insertion et autres dispositifs d'insertion, dans cette situation les critères d'accompagnabilité (Garda, 2012) ou d'employabilité (Lavitry, 2012) ne semblent pas jouer de rôle puisqu'il n'y a pas réellement de processus de sélection des publics. Au contraire, les salariées du réseau ESH se positionnent en faveur d'un accueil inconditionnel des personnes qui en font la demande et désirent participer aux activités du projet Envol. Cette position d'ouverture aux publics peut également s'expliquer par la diffusion des normes et valeurs du vivre-ensemble, du partage et de la solidarité dans ce réseau associatif. Ainsi, le côtoiement et la rencontre de profils différents comme celui d'un jeune anciennement en service civique, en situation de décrochage scolaire et venant d'un quartier prioritaire avec une jeune femme en reconversion professionnelle ayant un niveau de diplôme élevé et ayant travaillé dans des institutions culturelles d'une grande métropole sont érigés en exemple de ce que le réseau et le projet peuvent produire. Des personnes aux situations instables, n'ayant pas travaillé depuis de nombreuses années peuvent être amenées à faire un atelier bricolage ou à participer à une visite culturelle d'une ville aux côtés de personnes diplômées, venues à l'association pour tester leur appétence envers les métiers de l'artisanat et du bâtiment dans le cadre d'un projet de reconversion. D'un point de vue plus prag-

matique, il faut signaler que cette non-sélection résulte à la fois du financement très important alloué au projet Envol pour une durée de trois ans¹⁹ et conférant ainsi une relative sécurité à sa mise en œuvre, mais aussi des objectifs chiffrés de nombre d'entrées dans le dispositif, indicateur particulièrement scruté par le Ministère. Intégrer toutes les personnes sollicitant l'accompagnement permet donc de remplir ces objectifs et de répondre aux attentes du financeur. Enfin, le refus d'une exclusion, conformément à la division des publics en catégories, se fait parfois en contournant des règles légales spécifiées dans le cahier des charges, comme c'est le cas des personnes sans autorisation de travail. D'une part, ce sont les personnes migrantes ayant déposé une demande d'asile refusée et ayant reçu une OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français) qui n'ont pas le droit de travailler et qui, logiquement, ne doivent pas être accompagnées vers l'emploi. D'autre part, on pense également aux personnes en situation de handicap s'étant vues notifier une orientation vers un ESAT (Établissement et Service d'Accompagnement par le Travail), mais étant dans l'attente d'une attribution de place dans l'un de ces établissements. Certaines de ces personnes auxquelles on refuse le droit de travailler dans le milieu ordinaire du travail du fait de leur situation administrative tiennent à travailler pour des raisons financières ou pour éviter l'isolement social, et sont ainsi accueillies par le réseau ESH.

3.2 REPENSER L'ESPACE-TEMPS DE L'ACCOMPAGNEMENT

L'un des objectifs centraux dans la conception du projet Envol, repris par les animatrices, est de sortir de la logique des rendez-vous formatés et chronométrés pour aller vers une relation d'accompagnement plus informelle. En pratique, l'accompagnement des personnes est très souple et dit par certaines professionnelles «à la carte», car il ne commence pas systématiquement

avec la signature d'une charte d'engagement (sur laquelle nous reviendrons ci-après), et l'assiduité aux chantiers ou aux rendez-vous d'accompagnement n'est que peu contrôlée et rarement sanctionnée. L'objectif de restauration d'un lien de confiance étant au cœur des discours des professionnelles de l'accompagnement et de leurs supérieurs, les salariées d'ESH veulent éviter à tout prix que leurs interactions avec les personnes accompagnées aient un effet dissuasif, au risque de provoquer l'abandon du parcours. La majorité des animatrices Envol revendiquent de «faire de l'informel», c'est-à-dire d'éviter les rendez-vous chronométrés dans un bureau ou du moins, de ne pas en faire l'unique type d'interaction avec les personnes accompagnées. D'une part, elles font l'hypothèse qu'un cadre d'interaction trop strict, opposant l'accompagnant d'un côté du bureau avec son ordinateur, et l'accompagné dans la chaise opposée, serait trop susceptible de rappeler à des personnes dont les trajectoires traversent un «mille-feuille de dispositifs» (Couronné et Sarfati, 2022) les divers accompagnements précédents, dont ceux qui se sont révélés infructueux dans l'accès aux droits, voire générateurs d'expérience traumatisante. La priorité est mise sur la construction du lien de confiance entre la personne accompagnée et l'animatrice. Ainsi, les rendez-vous, régulièrement requalifiés en «discussions», se font en fonction des animatrices, dans un café, dans un parc, sur le site de l'association, mais en extérieur ou dans la partie atelier, dans les transports ou le véhicule au cours d'un déplacement, ou encore, au domicile des personnes, en particulier lorsque l'association fait également des travaux dans le logement.

De plus, dans cette même logique de rupture avec les cadres et usages de l'accompagnement social et à l'emploi les plus courants, la formalisation du début de l'accompagnement génère un débat parmi les animatrices et leurs coordinations. Une charte (cf. *supra*) – et non un contrat – est rédigée collectivement avec des animatrices volontaires lors de l'amorçage du projet. Elle décrit les ressources et activités

¹⁹ Le projet Envol a finalement été prolongé de plus d'un an et demi, comme d'autres expérimentations similaires, afin de faire perdurer l'offre d'accompagnement jusqu'à la mise en place d'un nouvel appel à projets ayant la même ambition et nommé «Offre de repérage et remobilisation» (O2R) (cf. conclusion).

prévues dans le dispositif et disponibles pour la personne signataire, ainsi que les paramètres et conditions de l'accompagnement (début, fin, durée, nature et fréquence des contacts avec l'animatrice). La formulation des phrases marque la possibilité pour la personne accompagnée, davantage que le devoir ou l'obligation (« En intégrant Envol, je peux aller plus loin » ; « je pourrai bénéficier d'un accompagnement personnalisé » ; « Mon parcours Envol s'arrêtera quand je déciderai que je veux arrêter »). Plusieurs points font l'objet de discussions lors de réunions entre animatrices, comme la mention d'engagements de la part de la personne accompagnée dans le parcours, composante récurrente de ce genre de contrats, mais aussi l'engagement du réseau associatif à accompagner la personne. Or, comme l'ont montré des travaux sur les politiques d'activation comme ceux d'Avenel (2012), la réciprocité de l'engagement est fréquemment évoquée pour souligner la responsabilité de l'allocataire ou usager, et son obligation à effectuer des démarches de recherche d'emploi et de formulation d'un projet professionnel, comme c'est le cas chez les acteurs traditionnels de l'insertion avec le « contrat d'engagement réciproque » (Hamzaoui, 2017). Ici, selon les personnes aux postes de coordination et direction, la dimension de réciprocité vise la responsabilité du réseau associatif et de ses professionnels envers la personne accompagnée. Aucune mention d'obligation, de devoir ou d'engagement temporel ne figure dans la charte, seule la possibilité de s'engager dans un parcours et dans les différentes actions disponibles. Ce choix de se distinguer des pratiques caractéristiques de l'accompagnement dit « de Pôle Emploi »²⁰ est nommé et revendiqué. Cet attachement à l'accompagnement informel traduit également une réticence au *reporting* permettant de réaliser l'évaluation, qui contraint à formaliser et retraduire des interactions dans des catégories.

Dans le prolongement de la logique de l'informel, les pratiques des animatrices Envol vont à rebours de la restriction d'accès aux guichets en augmentant le temps individuel

d'accompagnement, en particulier en face à face. Il faut noter que cette mise à disposition accrue du temps d'accompagnement intervient dans un contexte de réduction des guichets. En effet, la dématérialisation administrative à marche forcée réduit l'autonomie des personnes ne maîtrisant pas les outils informatiques (Mazet, 2017), qui s'en réfèrent alors notamment aux travailleurs sociaux des associations de proximité (Okbani, 2022) pour les aider dans leur accès aux droits. Ainsi, les animatrices déclarent consacrer un volume horaire extensif à l'accompagnement des personnes. Plusieurs expliquent parfois passer une journée entière avec la personne accompagnée, par exemple pour l'emmener en voiture à un rendez-vous administratif, qu'il s'agisse du guichet de la Caisse d'Allocations Familiales ou de celui de la banque, et ce, d'autant plus dans les territoires ruraux mal desservis par les transports en commun. Bien que les pratiques diffèrent en fonction des professionnelles, certaines acceptent, voire prennent l'initiative, d'aider la personne à trier ses documents administratifs à son domicile, condition *sine qua non* d'un accès aux droits par la constitution de dossiers de demande d'aide financière, de demande de formation ou autre. Au-delà de l'enjeu à montrer ostensiblement aux personnes que les animatrices sont prêtes à leur consacrer du temps en quantité bien plus élevée que ce n'est le cas dans les institutions de l'accompagnement socioprofessionnel classique, afin de gagner encore davantage leur confiance, ce temps et ces activités permettent selon elles d'ouvrir encore davantage le dialogue. Comme le soulignent d'autres professionnelles du travail social telles que les aides à domicile, le fait d'effectuer des tâches ensemble, même basiques comme des tâches ménagères ou du tri administratif, est l'occasion de discuter et potentiellement pour la personne accompagnée d'évoquer un aspect de sa vie quotidienne ou de sa trajectoire qui permettrait d'expliquer un aspect de la situation²¹. De même, les temps interstitiels, comme ceux des trajets invitent au partage d'expérience, qui peut se faire dans les deux sens.

²⁰ Cette partie de l'enquête se déroulant avant 2024, le Service public de l'emploi français « Pôle Emploi », qui a la double fonction d'accompagner et d'indemniser les demandeurs d'emploi, n'a pas encore été renommé « France Travail ».

²¹ Méthode du travail social relatée dans le documentaire de Pascal Cesaro (2024) *Aider au quotidien. Faire, faire avec, faire faire*.

3.3 RENÉGOCIER LE PRINCIPE DE LA FILE ACTIVE : ACCEPTER LES SORTIES ET RETOURS EN PARCOURS

La durée du parcours Envol n'est pas spécifiée, bien que le ministère du Travail stipule initialement qu'elle ne doit pas dépasser 15 mois²² (cf. *supra*). En pratique, les animatrices ne clôturent jamais un accompagnement parce qu'il a atteint la durée limite inscrite dans la convention. Les parcours prennent fin en cas d'abandons constatés par les animatrices, d'interruptions prématurées décidées en cas de comportements problématiques, ou d'arrêts convenus par l'animatrice et la personne accompagnée. Cependant, le parcours Envol n'en a que le nom puisqu'il n'est pas séquencé en étapes ou en phases, et que ses contours en sont régulièrement brouillés.

Premièrement, les animatrices et coordinations ne sanctionnent pas une absence de contact de la part des personnes accompagnées, en prenant la décision de les sortir du dispositif sans discussion préalable. S'adressant à des personnes dites vulnérables et déçues des institutions sociales et d'accompagnement, les animatrices jugent primordial de laisser la possibilité aux personnes ne répondant plus à leurs appels et n'honorant plus les rendez-vous de solliciter à nouveau leur aide, même si plusieurs mois se sont écoulés depuis le dernier contact. C'est par exemple le cas d'une femme d'une cinquantaine d'années, ayant des problèmes d'addictions et ayant subi les violences de son fils au domicile familial. Alors que l'équipe technique ESH est intervenue pour réparer les dommages causés par le fils (porte et murs abimés), cela a permis d'initier un accompagnement de la mère par l'animatrice Envol, facilité par le fait que le fils soit en détention au moment de l'intervention. La mère accompagnée cesse ensuite de répondre aux appels de l'animatrice, au moment où son fils est libéré et réintègre le domicile familial. L'animatrice

explique alors qu'elle ne considère pas cette absence de communication comme une volonté de quitter le dispositif, mais qu'elle suppose que le retour du fils violent auprès de sa mère a pu causer une nouvelle dégradation de la situation, et qu'il est d'autant plus important de « *garder la porte ouverte* » à une nouvelle demande d'aide de la part de la mère.

Deuxièmement, comme on l'a vu précédemment, certaines personnes ne sont pas réellement éloignées de l'emploi, mais enchaînent des emplois courts et précaires. Elles alternent ainsi les périodes d'inactivité où elles se font accompagner par les animatrices Envol, et les périodes d'emploi ou de travail non déclaré qui les rendent moins disponibles et moins en recherche d'accompagnement, comme cet homme qui trouve un travail saisonnier non déclaré dans une autre région pendant plusieurs mois, réduisant ainsi les contacts avec l'animatrice Envol. Cette dernière envisage déjà le retour de l'homme qu'elle accompagne habituellement, lorsque la saison sera finie. Mais cela contraint à mettre l'accompagnement en pause, et à reprendre à son retour.

Troisièmement, les contours du parcours, entre entrée, sortie et multiples retours sont d'autant plus brouillés que le parcours Envol est également perçu et présenté comme un « sas », période d'accompagnement complémentaire aux autres dispositifs existants au sein du réseau, comme le service civique ou le contrat d'insertion en atelier et chantier d'insertion. Ainsi, l'expérimentation Envol est mobilisée spontanément par les animatrices pour prolonger un volontariat en service civique d'un jeune n'ayant pas trouvé de formation ou d'emploi à l'issue du temps de contrat imparti. Les quelques implantations du réseau ESH comportant un ACI mobilisent également le dispositif Envol pour accompagner une personne souhaitant entrer dans l'ACI²³, en attendant qu'une place se libère, ou bien comme accompagnement plus souple lorsqu'un salarié en insertion rompt les conditions de son contrat (absences, état d'ébriété sur le chantier) pour éviter un décrochage total et une perte

²² Dans une FAQ (foire aux questions) sur le site internet donnant accès aux ressources du PIC, un agent du ministère du Travail indique, un an après le lancement de l'appel à projets, que la durée maximale des parcours peut finalement dépasser 15 mois « quand cela est justifié », sans donner plus de précisions.

²³ Cf. note 11 pour l'explication du dispositif des ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

de contact. Envol est mobilisé pour maintenir le contact en projetant de raccrocher la personne à l'ACI ultérieurement, quand sa situation personnelle se sera stabilisée (amélioration de la santé, accès à un logement plus durable, etc.). Cette souplesse envers les entrées et sorties du dispositif Envol pratiquées par les personnes accompagnées marque bien le décalage avec le concept de file active (Dupont, 2021) qui correspond à l'ensemble des personnes accompagnées pendant une durée définie, qui ne pourront pas nécessairement rentrer à nouveau dans le dispositif après en être sorties.

3.4 PALLIER LES MANQUEMENTS DES SERVICES PUBLICS EN FAISANT DU PÉRI-ACCOMPAGNEMENT

Dans les entretiens avec les animatrices Envol et les personnes qu'elles accompagnent, les tâches réalisées ensemble les plus mentionnées relèvent en fait de tâches qui pourraient être faites dans le cadre des autres accompagnements de la personne toujours en cours (Service public de l'emploi, centre communal d'action sociale (CCAS), services sociaux du département, etc.). Les animatrices Envol ont également, dans certains cas, un rôle de traduction ou de retraduction des interactions avec les services publics. Il peut s'agir d'une reformulation évidente dans le cas de l'accompagnement d'une personne rencontrant des difficultés d'expression et de compréhension en français lors d'un échange téléphonique, d'un rendez-vous en institution ou d'une tentative ultérieure de compréhension de la demande. Mais l'on observe également des situations où l'animatrice Envol aide une personne dont le français est la langue maternelle à comprendre ce qui est exigé d'elle (démarches, production de documents administratifs, etc.) par les services publics, en l'absence d'explications suffisamment claires et détaillées données

précédemment. L'animatrice Envol endosse alors un rôle de retraduction et d'interprétation des échanges entre les conseillers et travailleurs sociaux au sein des institutions précédemment nommées et des publics démunis, désarmés par le temps et la pédagogie limités qui leur sont consacrés. Ce rôle serait presque celui d'une forme de «péri-accompagnement», se situant avant, pendant, mais aussi après les interactions avec les services publics de l'accompagnement social et professionnel, et palliant le manque de temps et de démarches explicatives.

Pour conclure cette partie, on observe que le réseau ESH restreint la dimension réellement expérimentale du projet Envol. Il se concentre sur la qualité d'un accompagnement plus social que professionnel avec la volonté de réparer des individus ayant construit une posture de non-recours aux droits à la suite d'expériences négatives d'accompagnement. La renégociation des normes actuelles du travail social prend corps dans les pratiques d'accompagnement des animatrices Envol. Ce faisant, le réseau associatif ESH s'inscrit dans la thèse d'une quatrième fonction publique précarisée (Hély, 2019), selon laquelle, au-delà des fonctions publiques françaises d'État, territoriale et hospitalière²⁴, les salariés du secteur associatif prennent en charge des missions de service public d'accompagnement socioprofessionnel sans disposer des mêmes protections liées au statut de fonctionnaire. Ici, on pourrait avancer que les animatrices Envol ne se contentent pas de remplir les mêmes missions que les services publics, mais qu'elles assurent une certaine continuité et qualité de l'accompagnement dans un contexte de mise en péril des services publics (Vezinat, 2024).

Cependant, nous verrons que l'aménagement du dispositif expérimental Envol en espace du péri-accompagnement et du mieux-accompagner social est limité et remis en question par les acteurs extérieurs que sont les partenaires d'ESH et l'État financeur.

²⁴ La fonction publique française comprend trois versants. Premièrement, la fonction publique de l'État désigne les administrations centrales et services déconcentrés de l'État et de ses établissements publics. Deuxièmement, la fonction publique territoriale regroupe les fonctionnaires travaillant pour les collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs établissements publics). Troisièmement, la fonction publique hospitalière rassemble les agents travaillant dans les établissements publics de santé, établissements sociaux ou médico-sociaux comme les hôpitaux publics et les maisons de retraite.

UN CADRE ET DES PARAMÈTRES EXTÉRIEURS MALGRÉ TOUT CONTRAIGNANTS

Nous verrons dans cette partie que la renégociation des normes du travail social opérée par la plupart des animatrices Envol se heurte parfois aux contraintes extérieures définies par les acteurs des services sociaux et d'accompagnement vers l'emploi, censés être des partenaires, ainsi que celles de l'État financeur.

4.1 UNE DIFFICULTÉ À CONVAINCRE LES POTENTIELS PARTENAIRES DE TRAVAILLER ENSEMBLE

Le dossier de candidature du projet Envol fait mention de nombreuses fois de «partenaires locaux» sans toutefois les nommer, mais en précisant que «*le rôle de l'animatrice Envol est d'assurer la liaison avec les structures partenaires et de poursuivre le suivi, à distance, des personnes*». Le dispositif expérimental Envol se présente comme complémentaire en agissant sur la «non-demande» des personnes dites «invisibles». Mais c'est cette complémentarité qui peut être remise en question au regard de la mise en œuvre d'Envol dans les différents territoires. Le coordinateur du projet à la tête du réseau, ainsi que certains coordinateurs locaux, va au-delà de l'idée du passage de relais, et parle de «*co-accompagnement*» lorsqu'une personne est accompagnée à la fois par un acteur déjà implanté et dans le cadre d'Envol. Mais, si certains accompagnements se font en concertation régulière et en complémentarité entre ESH et l'autre acteur et donnent lieu à des marques de reconnaissance de la légitimité d'ESH à accompagner, ce n'est pas le cas de la majorité des territoires.

Au démarrage du projet, les animatrices Envol effectuent un travail de présentation

du projet aux partenaires avec lesquels ESH travaillait déjà dans le cadre des activités de réhabilitation des logements (CCAS, assistantes de service social du département, centres sociaux, etc.), ainsi qu'auprès de potentiels nouveaux partenaires au sein du Service public de l'emploi. Certains partenaires expriment leur incompréhension de voir que le réseau ESH a été financé pour prodiguer un accompagnement parfois très similaire au leur. Cette incompréhension est renforcée par le fait que les animatrices Envol ont souvent elles-mêmes des difficultés à comprendre la pertinence du projet, à se l'approprier et donc à expliquer son intérêt aux partenaires. Par ailleurs, la légitimité d'ESH à accompagner sur de multiples problématiques sociales est remise en question plus ou moins explicitement. Le plus souvent, le refus de dialoguer et de coopérer s'exprime par de longs délais à répondre aux sollicitations, l'absence imprévue aux rendez-vous fixés, et la réticence à échanger des informations sur la situation des personnes accompagnées à la fois par ESH et par un acteur préexistant sur le territoire. Ces relations sont d'autant plus distendues dans les sites d'implantation d'ESH où le travail partenarial a été plus rare avant le démarrage du projet, du fait d'absence de ressources humaines dédiées à cette mission, voire inexistant, quand l'association vient de s'installer sur le territoire. Il faut noter que le déploiement d'expérimentations comme Envol dans le cadre du PIC ne fait pas, à notre connaissance, l'objet d'un travail de coordination opéré par l'État déconcentré au niveau régional, qui aurait pu faciliter la coopération entre ces acteurs.

Les territoires où cette complémentarité avec les partenaires est la plus perceptible sont ceux dans lesquels l'animatrice Envol est elle-même une ancienne salariée des structures partenaires et que ses anciens collègues deviennent ses interlocuteurs au

sein de ces structures. Cette interconnaissance au niveau personnel facilite grandement les relations en évitant une forme de méfiance *a priori*. Tel est le cas d'Amanda, dont le poste précédent était conseillère à la Mission Locale²⁵ du territoire sur lequel elle est désormais animatrice Envol, ou de Jessica, anciennement conseillère du Service public de l'emploi sur le même territoire. Ces relations facilitent les orientations vers ESH ou vers la structure partenaire, et la transmission d'informations sur la progression de la situation de la personne, ou encore la circulation de ressources informationnelles pour accompagner la personne en fonction de la problématique sociale rencontrée (conseiller une association de jardinage pour une personne isolée, faire connaître une structure qui accompagne les personnes migrantes, etc.). L'implication personnelle et amicale permet de traiter avec les accompagnantes recevant directement le public, au lieu de devoir formaliser la relation de partenariat à des niveaux hiérarchiques plus élevés. Ces relations pré-existantes permettent une forme de souplesse comme celle que l'enquêtrice observe quand elle entre avec Françoise, désormais animatrice Envol, dans les locaux du CCAS où elle déambule dans les couloirs en saluant ses anciens collègues et en leur demandant des nouvelles sans les avoir auparavant prévenus de sa visite. La facilitation issue de cette interconnaissance bute cependant sur le *turn over* qui peut être assez élevé en fonction des structures, mettant parfois brutalement fin à la relation de partenariat informel. Ces co-accompagnements loin d'être évidents prennent parfois davantage la forme de doubles accompagnements prodigués par deux acteurs aux champs d'action se recoupant, faisant apercevoir le risque de saturation et de concurrence sur le marché de l'accompagnement. L'un des questionnements récurrents des animatrices peinant à comprendre et à s'approprier le projet est celui de l'atteinte réelle des publics ciblés initialement. Elles sont nombreuses à constater, lors des premiers rendez-vous d'accompagnement dans le cadre d'Envol, que les personnes sont déjà

inscrites au Service public de l'emploi, suivies dans le cadre d'une curatelle ou d'un accompagnement réalisé par une conseillère Mission Locale, etc. Dans le même temps, elles estiment pourtant que leur accompagnement est utile à ces personnes déjà suivies. La conversation ci-après de deux animatrices Envol lors d'une réunion trimestrielle d'échanges de pratiques en témoigne :

Françoise : *« À part les sans-papiers, l'essentiel des personnes ont déjà des accompagnements, alors plus ou moins... intensifs, mais très peu sont complètement hors dispositifs et c'est là aussi où des fois je me pose la question, est-ce qu'on est sur les bons publics, etc., et c'est aussi une hésitation que j'ai pour proposer le parcours Envol, quand on est dans de la facilitation pour retourner vers les interlocuteurs de droit commun, mais où y'a déjà de l'accompagnement... »*

Johanna : *« Je rejoins ta remarque, mais je me dis que vu que c'est hyper compliqué pour ces personnes d'avancer actuellement... Là moi j'ai deux personnes, elles ont déjà des repères, je me dis que je viens en renfort parce que c'est déjà pas simple pour elles. Donc je me dis que je suis dans mon créneau, pour faciliter, même si elles sont déjà accompagnées. Parce que les accompagnements qu'elles ont, les professionnels sont overbookés... »*

Ainsi, bien que suivant des personnes déjà bénéficiaires de multiples autres dispositifs simultanément, les animatrices jugent cohérent d'accompagner ces personnes qui demandent parfois à avoir des rendez-vous plus longs, plus souples et dans des délais plus courts que ceux que peuvent proposer des professionnelles soumises à des objectifs de performance qui ne leur permettent plus d'avoir une telle disponibilité. Cependant, ce constat produit une dissonance chez certaines animatrices comme Johanna qui s'exclame lors d'une réunion visant à réfléchir à la continuité du projet Envol après la fin des financements actuels qu'elle ne comprend pas pourquoi il faut rechercher de nouveaux

²⁵ Les missions locales françaises ont été créées en 1982 pour accompagner les publics jeunes. Elles sont présentes sur tout le territoire et fournissent un accompagnement global des jeunes entre 16 et 25 ans vers leur insertion sociale et professionnelle via différents dispositifs.

financements pour continuer à prodiguer un accompagnement similaire à celui apporté par les services sociaux préexistants, mais en disposant de plus de moyens et de temps que ces acteurs qui en sont eux-mêmes progressivement dépossédés.

Ainsi, la division du travail prévue et annoncée afin de démontrer la complémentarité et la pertinence du projet Envol est remise en question par une faible coordination territoriale des dispositifs d'accompagnement et par la méfiance des acteurs déjà présents. Alors que le principe d'Envol était de remobiliser pour ensuite orienter vers le droit commun, il semblerait que le réseau ESH finisse par s'y substituer et créer un effet de concurrence et de saturation de l'offre d'accompagnement. Par ailleurs, le fait de fonder la légitimité à accompagner sur l'insuffisance des services publics et des structures mandatées pour accompagner amène à un paradoxe. En effet, pour pérenniser le dispositif, les salariées d'ESH à différents niveaux doivent prouver l'utilité d'Envol, ce qui peut être principalement fait en démontrant le « *trou dans la raquette* »²⁶ de l'action publique, et donc en la critiquant. Comment argumenter le besoin de renouveler les financements et l'autorisation de mener ce genre de programme quand l'un des arguments phares est de dire que l'on pallie le délitement des services publics ?

4.2 L'INFLUENCE PERSISTANTE BIEN QUE LOINTAINE DE L'ÉTAT FINANCEUR

Malgré la relative autonomie laissée au réseau pour la mise en œuvre du projet Envol, le cadre fixé par l'État financeur se rappelle régulièrement à sa mémoire. En effet, des comités de pilotage nationaux et régionaux ont lieu ainsi qu'un entretien de mi-projet, au cours desquels il est demandé de décrire les activités menées, les indicateurs de réalisation et de réussite du projet. Le Ministère semble particulièrement sensible à la question du nombre d'entrées

en parcours. Tous les trimestres, un tableau récapitulant les personnes accompagnées depuis le début du dispositif doit être envoyé, avec un certain nombre d'informations (niveau de diplôme, ville de résidence et appartenance à un Quartier prioritaire de la Politique de la Ville (QPV) ou à une Zone de Revitalisation Rurale (ZRR), etc.) et le cas échéant, la situation à la sortie du parcours. C'est cet indicateur qui rappelle la centralité de l'emploi parmi les objectifs visés par le PIC et le gouvernement, puisque les modalités de réponse à cette question sont très similaires à celles qui servent à mesurer les sorties positives des dispositifs d'insertion professionnelle, comme les ACI. La présence de tels indicateurs est un sujet d'agacement, voire de colère, chez les professionnelles qui considèrent que la plupart des personnes accompagnées sont bien trop éloignées de l'emploi pour que l'on puisse mesurer la progression de leur parcours et l'amélioration de leur situation en déclarant une sortie en CDI, CDD ou en intérim. De plus, elles observent un décalage entre l'objectif contractualisé de remobilisation et le manque de pertinence de ces seuls indicateurs de réussite qui mesurent le retour à l'emploi. Par ailleurs, des entretiens de capitalisation émanant de deux organes différents du Ministère, même s'ils visent davantage à valoriser les deniers publics investis qu'à exercer un contrôle sur les acteurs expérimentateurs, agissent comme un rappel du cadre. Chacun de ces entretiens est l'occasion pour le coordinateur du projet Envol de présenter le réseau ESH sous un jour favorable pour être perçu comme un acteur crédible et se voir réattribuer des financements par la suite. Enfin, outre un contrôle régulier du réseau expérimentateur, le cadre même du financement a été amené à évoluer, puisqu'en 2021, alors que l'expérimentation est lancée depuis un an, la réforme de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle s'applique désormais aux bénéficiaires de tous les dispositifs du PIC, jusqu'à 26 ou 30 ans. Cette modification obligatoire, considérée par certaines animatrices comme bienvenue, car assurant un revenu de subsistance aux

²⁶ Terme repris de nombreuses fois par des salariées d'ESH à divers postes.

jeunes ne percevant pas de minima sociaux ou toute autre ressource financière, est perçue par d'autres comme déséquilibrant la relation d'accompagnement basée ici uniquement sur la volonté de l'individu, et non sur un intérêt financier. Les animatrices et coordinatrices expriment donc leur déstabilisation à cette annonce, dont ils

redoutent qu'elle ait des effets néfastes sur les dynamiques de groupes, en particulier sur les territoires où les bénéficiaires en parcours sont d'âges très différents, instaurant ainsi une potentielle rivalité entre jeunes rémunérés et personnes plus âgées dont la présence aux activités du réseau n'est récompensée par aucun subside.

5

CONCLUSION

En observant la mise en œuvre du projet Envol pendant plus de trois ans, on constate qu'en lieu et place d'innovation et d'expérimentation, les animatrices, ayant pourtant des pratiques et expériences professionnelles, et des implantations géographiques distinctes, convergent vers une renégociation, voire une résistance aux normes du travail social les plus récentes. Parmi celles-ci, l'article s'est penché sur les pratiques de résistance aux effets de la gestionnarisation, de l'activation et la dématérialisation. En mobilisant les financements pour faire perdurer un principe d'inconditionnalité de l'accueil, en proposant un accompagnement plus souple, plus long, moins restrictif en termes de catégories de publics et visant à pallier les défaillances des dispositifs de droit commun, le projet Envol s'inscrit ainsi à bas bruit contre les transformations des métiers de l'accompagnement social. Ce faisant, nous avons observé que la complémentarité avec les autres dispositifs d'accompagnement laisse parfois la place à une concurrence pour de mêmes publics ou financements et que les demandes de partenariat ne sont pas toujours bien reçues. En termes de résultats, le réseau ESH se félicite d'avoir dépassé ses objectifs en termes de « *sortie en emploi durable* » (CDI et CDD de plus de six mois). Cependant, il est nécessaire de nuancer l'analyse. D'une part, on sait qu'une partie des personnes accompagnées a un haut niveau de diplôme, de nombreuses expériences professionnelles et peu de freins périphériques à l'emploi, leur facilitant l'obtention d'un emploi. D'autre part, au vu des multiples situations de

double accompagnement par d'autres structures, il reste difficile de déterminer l'imputabilité du retour en emploi. Enfin, du point de vue des professionnelles du réseau ESH, c'est bien l'amélioration globale de la situation des personnes avec la stabilisation des relations familiales, du logement, de la situation financière et de l'état de santé qui est visée et qui est plus difficile à évaluer.

En 2024, une partie des associations régionales ESH – dont certaines n'avaient pas mis en œuvre le projet Envol – candidatent à un nouvel appel à projets qui s'inscrit dans la continuité des appels à projets 100 % inclusion du PIC : l'appel à manifestation d'intérêt « *Offre de repérage et remobilisation* » (O2R). Toutes les associations candidates ne sont pas retenues, que les causes du rejet soient liées aux critères de sélection ou à la conjoncture économique de la région concernée. Si ce nouveau financement semble prendre en compte les écueils de l'appel à projets 100 % inclusion (incitation à constituer des consortiums, coordination accrue avec les acteurs du territoire opérée par l'État déconcentré au niveau régional), il réduit aussi considérablement la marge de manœuvre des structures candidates dans l'accompagnement proposé (durée d'accompagnement réduite à douze mois maximum, vérification stricte de l'éligibilité des personnes accompagnées au dispositif et signature de conventions pluriannuelles d'objectifs entre le financeur et la structure, impliquant un contrôle accru du déroulement du dispositif). La capacité de contourner les normes du travail social devient alors de plus en plus réduite.

BIBLIOGRAPHIE

Avenel, C. (2012) «Effets ambivalents des politiques d'insertion», *Vie sociale*, N° 1(1), p. 5979.

Baillergeau, É. et Grymonprez, H. (2020) « "Aller-vers" les situations de grande marginalité sociale, les effets sociaux d'un champ de pratiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, (2), p. 117136.

Bureau, M.-C. et al. (2013) «L'expérimentation dans l'action publique. Usages, pratiques et jugements des acteurs», *Travail et emploi*, 135(3), p. 4155, <https://doi.org/10.4000/travailemploi.6070>.

Cesaro, P. (2024) *Aider au quotidien. Faire, faire avec, faire faire*, Fichier numérique, Marseille, France : PRISM.

Cottin-Marx, S. et al. (2017) « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, N° 163(3), p. 463476.

Couronné, J. et Sarfati, F. (2022) « Introduction : De dispositif en dispositif, d'institution en institution », *Agora débats/jeunesses*, 91(2), p. 5464, <https://doi.org/10.3917/agora.091.0054>.

DARES (2020) *Premier rapport du comité scientifique du Plan d'investissement dans les compétences*, Direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques, ministère du Travail.

Delors, J. et Gaudin, J. (1978) *La création d'emplois dans le secteur tertiaire : le troisième secteur en France*, CEE.

Dupont, H. (2021) « Chapitre 1. L'évolution progressive du secteur médico-social depuis les années 1980 : éléments de contexte », *Handicap, vieillissement, société*, p. 2657.

Garda, J. (2012) *Mesure de l'accompagnabilité des chômeurs dans le cadre du dispositif d'orientation du RSA*, Mimeo, <https://shs.hal.science/halshs-00665204> (Consulté le : 10 janvier 2023).

Gouvernement français, Loi du 10 mars 2010 relative au Service Civique, *Code du service national*, Article L120-1, 2010, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000051372929.

Gouvernement français, Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (1) *Journal Officiel de la République Française*, n°0176 du 1 août 2014, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2014/08/01/0176>.

Hamzaoui, M. (2017) « Contractualisation de l'aide et de l'action sociale », *Les Politiques Sociales*, 12(1), p. 4048, <https://doi.org/10.3917/lps.171.0040>.

Hély, M. (2019) « Genèse de "l'entreprise de l'ESS" et désétatisation de l'intérêt général », *Informations sociales*, 199(1), p. 8894, <https://doi.org/10.3917/inso.199.0086>.

Lavitry, L. (2012) «Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ?», *Sociologies pratiques*, 24(1), p. 5365, <https://doi.org/10.3917/sopr.024.0053>.

Mazet, P. (2017) «Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : Les coûts cachés de la dématérialisation administrative», *La revue française de service social*, (264), p. 4147.

Ministère du Travail et Haut-Commissaire à la Transformation des Compétences (2018) *Appel à projets 100 % inclusion La fabrique de la remobilisation, Cahier des charges*.

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2016) *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective* [En ligne]. <https://www.vie-publique.fr/rapport/35756-linvisibilite-sociale-une-responsabilite-collective-rapport-2016-de> (Consulté le 15 juillet 2025).

Okbani, N. (2022) «Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social», *Informations sociales*, 205(1), p. 3846, <https://doi.org/10.3917/inso.205.038>.

Pillon, J.-M. (2018) «Stéréotypes idéaux : L'instrumentalisation des "freins périphériques" à Pôle emploi», *Socio-économie du Travail*, n°2, p. 165-195, <https://doi.org/10.15122/ISBN.978-2-406-08062-6.P.0165>.

Prouteau, L. et Tchernonog, V. (2017) «Évolutions et transformations des financements publics des associations», *Revue française d'administration publique*, 163(3), p. 531542, <https://doi.org/10.3917/rfap.163.0531>.

Vezinat, N. (2024) *Le service public empêché*, 1^{re} édition, PUF, Paris.

Warin, P. (2019) «Introduction générale. Scènes d'action contre le non-recours », in : Warin, P. (Ed.) *Agir contre le non-recours aux droits sociaux*. Presses universitaires de Grenoble (Libres cours Politique), p. 934, <https://shs.cairn.info/agir-contre-le-non-recours-aux-droits-sociaux--9782706143991?lang=fr> (Consulté le : 30 juin 2023).

CONSTRUIRE UN CADRE INSTITUTIONNEL PROPICE AU SUCCÈS DES « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE » ? PISTES DE RÉFLEXION À PARTIR DE L'EXPÉRIENCE WALLONNE

Julien CHARLES¹
Auriane LAMINE²

¹ CESEP, coordinateur de recherches et Chargé de cours invité, UCLouvain, julien.charles@cesep.be

² Professeure de droit social, CRIDES – Faculté de droit, UCLouvain, auriane.lamine@uclouvain.be

RÉSUMÉ

En 2023, le Gouvernement wallon a inauguré l'expérience «territoires zéro chômeur de longue durée» avec la coopération administrative et financière du Fonds social européen. Cette initiative s'inscrit dans le sillage de la «garantie d'emploi», dont les fondements seront introduits dans une première partie de l'article. Dans une deuxième partie, les obstacles de mise en œuvre des déclinaisons française et wallonne sont identifiés à partir du corpus juridique qui les encadre. Dans une troisième et dernière section, les difficultés anticipées sont confrontées à quelques données relatives à la mise en œuvre des expériences menées en Wallonie. En conclusion, les auteurs identifient certaines balises institutionnelles nécessaires au déploiement d'une mesure de garantie d'emploi capable d'atteindre les finalités pour lesquelles elle a été élaborée.

Mots clés :

Droit au travail; garantie d'emploi; chômage; insertion socioprofessionnelle; expérimentation

ABSTRACT

Building an institutional framework conducive to the success of "zero long-term unemployed territories"? Food for thought based on the Walloon experience

In 2023, with the administrative and financial cooperation of the European Social Fund, the Walloon government launched an experiment called "zero long-term unemployment territories". This initiative shares the foundations of the "job guarantee", which will be outlined in the first part of the article. In the second part, the obstacles in the implementation of the French and Walloon versions are identified on the basis of the legal framework governing them. In the third section, the anticipated difficulties are compared with some data on the implementation of the experiments carried out in Wallonia. In conclusion, the authors identify institutional guidelines necessary for the deployment of an employment guarantee measure capable of achieving the objectives for which it was designed.

Keywords

Right to work; job guarantee; unemployment; socio-professional integration; experimentation

1 INTRODUCTION

Dans une société salariale (Castel, 1995), l'emploi constitue un vecteur important d'insertion sociale, entre autres parce qu'il ouvre l'accès à certains droits pour les travailleurs. À la suite du premier choc pétrolier (1973) et de l'augmentation significative du taux de chômage, des associations d'éducation populaire déploient en Belgique francophone comme ailleurs des actions destinées aux publics privés d'emploi, avec l'intention claire de les aider à retrouver leur pleine citoyenneté dans et par le travail. Ces initiatives associatives ont progressivement été soutenues par les pouvoirs publics par l'adoption de différents textes de loi encadrant l'accompagnement socioprofessionnel vers l'emploi. Pour le formuler dans les termes de l'économie classique, ces dispositifs se focalisent principalement sur l'offre de travail. Ces politiques publiques sont fondées sur une conception du chômage comme relevant essentiellement d'un problème de compétences individuelles ou d'«inemployabilité» (Orianne et Moulaert, 2013).

Alors que ces initiatives associatives étaient progressivement institutionnalisées, on assistait dans le même temps à une transformation radicale des relations d'emploi dans les entreprises privées. Intérim, temps partiels subis, rémunérations ne permettant pas l'ouverture de droits sociaux : les possibilités d'écart à la norme du salariat se multiplient. Dans un tel contexte, nombre de travailleurs et travailleuses ne bénéficient plus des protections assorties au statut de salarié. Ces transformations juridiques sont justifiées, par différents gouvenements, par

la nécessité d'agir sur la demande de travail : elles doivent faciliter le recrutement de travailleurs sans emploi par les entreprises au travers de relations de travail dérogoatoires sur le plan des protections. Christine Erhel (2009) présente, outre ces politiques de la demande et de l'offre de travail, une troisième catégorie de politiques de l'emploi : celles-ci visent l'appariement et le fonctionnement du marché de l'emploi, et se focalisent sur des «intermédiaires» du marché destinés à fluidifier la rencontre entre l'offre et la demande (agence d'emploi, *matching*, intermédiation, aide à la recherche, etc.).

Constatant que l'action sur ces trois plans s'avère aujourd'hui insuffisante à assurer aux personnes privées d'emploi à la fois des revenus dignes et un statut social protecteur, les promoteurs de l'initiative française Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) proposent d'agir sur la demande de travail, en impliquant les acteurs d'un territoire délimité dans l'identification des activités à développer et en créant des emplois adaptés aux personnes qui n'en ont pas. Cette initiative a été dupliquée en Wallonie en 2023 et récemment rebaptisée «Territoires de Réparation par l'Économie Sociale» (TRES). Le tableau ci-dessous offre un premier aperçu des projets sélectionnés pour un financement en Wallonie. Il permet déjà d'identifier que ceux-ci ont été largement portés par des pouvoirs locaux dans les grandes villes wallonnes et les communes périphériques plus pauvres que la moyenne.

Tableau 1 : Caractéristiques des 17 projets sélectionnés en Wallonie - données communiquées par les candidats dans les dossiers déposés auprès du FSE+

Communes	Type de porteur	Personnes domiciliées sur le territoire	Chômeurs enregistrés sur le territoire	Emplois visés (en équivalent temps plein)	Type de partenaires associés											Total
					CPAS	Commune	MIRE	FOREM	PCS	ALE	RdQ	ADL	Syndicats	IBEFE	Autres	
Colfontaine	CPAS	14 774	600	50	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	9	15
Bertrix	CPAS	8 936	131	15	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	6	13
Charleroi	Association	9 390	503	50	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	22	28
Comblain, Sprimont, Ayvaille	Association	14 974	350	55	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	8	14
Farciennes	Commune	11 281	471	50	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	7	15
Flémalle	Commune	14 904	697	30	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	5	13
Frameries	CPAS	3 200	1356	40	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Gembloux	Coopérative	10 559	402	25	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	6
Herstal et Oupeye	Association	14 912	805	55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Hotton, Durbuy, Erezée, Rendeux, La Roche-en-Ardenne	Paracommunal	13 275	333	24	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	13	18
La Louvière	CPAS	NC*	NC	47	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	15	22
Liège	Paracommunal	13 914	NC	46	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	2	6
Mons	CPAS	NC	NC	200	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	8	11
Seraing	Paracommunal	15 000	750	60	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	7
Trooz, Chaudfontaine	CPAS	14 946	542	55	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Verviers, Dison	Paracommunal	14 176	1850	55	1	1	1	0	1	1	1	1	2	1	18	28
Virton, Rouvroy	Association	14 905	289	20	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	8

NC : non-communicé; CPAS = centre public d'action sociale; MIRE = mission régionale pour l'emploi; FOREM = service public wallon de l'emploi; PCS = plan de cohésion sociale; ALE = agence locale pour l'emploi; RdQ = région des quartiers; ADL = agence de développement local; IBEFE = instance bassin enseignement qualifiant – formation – emploi. Les lignes grisées correspondent aux projets dont le financement a été récemment suspendu.

Sur le terrain, l'expérimentation française repose sur trois composantes cruciales, dont le Gouvernement wallon semble s'être inspiré dans son appropriation de la proposition : le comité local pour l'emploi, l'entreprise à but d'emploi et la loi d'expérimentation. L'initiative repose sur un « comité local pour l'emploi » rassemblant les forces vives du territoire qui doit identifier à la fois les « besoins du territoire » et les personnes privées durablement d'emploi. Une « entreprise à but d'emploi » est chargée de développer des activités qui répondent à ces « besoins » et en recrutant ces personnes sous contrat à durée indéterminée. Cette opération est menée en France dans le cadre d'une loi d'expérimentation qui impose un suivi évaluatif serré des coûts et bénéfices pluriels de la mesure, présentée par ses promoteurs comme neutre budgétairement (les coûts de financement public des emplois étant compensés par effets rebonds et coûts évités).

Cette initiative française s'inscrit dans les pas de la « garantie d'emploi », dont nous clarifions les fondements dans une première partie de l'article. Nous identifierons ensuite les choix institutionnels posés en France et la façon dont ils soutiennent ou entravent la réalisation des principes fondamentaux de la garantie d'emploi. Ceci nous permettra ensuite d'effectuer une comparaison avec les fondements légaux de l'initiative éponyme menée en Wallonie depuis 2023.

Dans la dernière partie de cet article, nous étudierons les risques perçus à l'occasion de la comparaison des corpus réglementaires des cas français et wallon, en nous basant sur les premières données relatives à la mise en œuvre des expériences menées en Wallonie. Celles-ci ont été recueillies dans le cadre de rencontres entre les porteurs des projets que nous avons co-organisées durant l'année académique 2023-2024.

2

LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DE LA GARANTIE D'EMPLOI

Historiquement, la Déclaration de Philadelphie (1944) affirme que «le travail n'est pas une marchandise». Parce que le travail fonde la dignité des personnes, sa contractualisation doit faire l'objet de protections spécifiques s'imposant aux cocontractants. Sur cette base, le droit international ainsi que de nombreux corpus juridiques nationaux consacrent le droit des citoyens à un emploi correctement rémunéré, exécuté dans des conditions dignes et assorti de protections sociales. Ce droit au travail présente deux dimensions complémentaires, dont la première est le libre choix de son activité professionnelle : cette liberté ne peut être entravée et le travail ne peut être forcé. La seconde est une créance que les citoyens peuvent faire valoir vis-à-vis de l'État : si aucune obligation de résultat n'est à ce jour consacrée dans le droit, cela suggère néanmoins que les autorités publiques doivent se montrer proactives afin de faciliter l'accès à un emploi décent (Dermine et De Greef, 2016 ; Dermine, 2017).

Le projet de la garantie d'emploi, tel que formulé par l'économiste américaine Pavlina Tcherneva (e.a. Tcherneva, 2021), entend prendre au sérieux l'ambition de démarchandisation du travail. Elle identifie les moyens par lesquels ce droit opposable à l'emploi pourrait être déployé. À partir de nos travaux sur des expérimentations concrètes se réclamant de la garantie d'emploi en France et en Belgique (Charles *et al.*, 2019 ; Neven et Dermine, 2019 ; Neven *et al.*, 2020 ; Lamine et Neven, 2021 ; Charles et Ferreras, 2024), mais aussi à la lumière des programmes grec (Antonopoulos, 2023 et 2024), allemand (Walter, 2022), néerlandais (Mosselman *et al.*, 2022) et autrichien (Kasy et Lehner, 2023) qui s'en inspirent également, nous identifions ici cinq principes fondamentaux de la garantie d'emploi. L'explicitation de ces principes est d'autant plus nécessaire que ceux-ci se

trouvent au cœur du projet TZCLD, en France comme en Wallonie.

2.1 ACCESSIBILITÉ

La première caractéristique de la garantie d'emploi est inscrite dans les termes eux-mêmes : la reconnaissance du droit au travail comme droit de créance, une garantie. Celle-ci implique une obligation des autorités publiques d'offrir un emploi à toute personne, dans une perspective universaliste. Il s'agit donc de développer des programmes caractérisés par une ambition d'accessibilité, cherchant à minimiser les discriminations à l'entrée. Ceci peut se manifester, par exemple, par l'établissement d'un objectif d'exhaustivité (le «zéro chômeur» de l'expérimentation française) sur un territoire donné. Dans ce cadre, si des conditions d'accès (statutaires ou territoriales) sont édictées, c'est pour délimiter l'étendue de la population à rencontrer et mobiliser, et donc contribuer directement à rendre possible leur inclusion dans le dispositif comme nous l'avons montré ailleurs (Berger et Charles, 2014).

2.2 SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

La deuxième dimension constitutive de la garantie d'emploi relève de la nature de l'emploi garanti : celui-ci doit être assorti de conditions de travail équitables et assurer l'accès à des moyens d'existence dignes. Le salariat constitue aujourd'hui le statut le plus conforme à ces exigences, à l'inverse des régimes dérogatoires qui vont de pair avec des difficultés d'accès aux protections et bénéfices des droits sociaux (du travail, de la sécurité sociale et de la représentation collective). Institutionnellement, cela peut se traduire par le recours au contrat de tra-

vail classique conclu à durée indéterminée, conforme aux conventions collectives du secteur concerné.

2.3 LIBERTÉ ET AUTONOMIE

Il s'agit ici du respect du droit au travail dans son versant positif : la liberté de choix de l'activité, fondement nécessaire de la reconnaissance et de l'émancipation par le travail. Ceci se concrétise par des dispositifs fondés sur la volonté des personnes concernées d'intégrer le dispositif et, en creux, l'absence de sanction en cas de refus de participation. Pour figurer au rang de droit humain, le travail doit en outre assurer « le droit à l'information, à la consultation et à la négociation collective » (art. 23 de la Constitution). Les initiatives inspirées de la garantie d'emploi vont plus loin : elles rompent avec le simple alignement sur la demande de travail par les entreprises existantes et créent des postes de travail ajustés aux travailleurs. Il s'agit alors de faire place aux compétences et envies des bénéficiaires dans l'identification des tâches qui leur sont confiées, voire de soutenir l'implication des publics concernés, individuellement ou collectivement, dans la définition des finalités et moyens de leur travail.

2.4 SERVICES AUX TERRITOIRES

Parallèlement aux objectifs précédents, orientés vers les bénéficiaires directs de la garantie d'emploi, une série d'intentions concernent l'ambition de revitaliser le territoire par l'organisation d'une délibération autour du contenu de l'activité économique. Il s'agit principalement de développer des activités répondant à des besoins identifiés autrement qu'en réponse aux attentes des

apporteurs en capital, prenant dès lors en charge des enjeux de durabilité écologique et sociale des territoires (Charles et Ferreras, 2024). Ceci passe par l'institutionnalisation d'organes *ad hoc* ou de procédures de décision ayant pour but l'identification des besoins qui ne sont aujourd'hui couverts ni pas le marché, ni par les associations, ni par les services publics. Ces organes peuvent se déployer à diverses échelles (locales, régionales ou nationales) et impliquer une variété d'acteurs : des autorités politiques, des acteurs de l'emploi (services publics, syndicats, employeurs et organismes d'insertion socioprofessionnelle) et des citoyens (réunis en association ou non).

2.5 NEUTRALITÉ BUDGÉTAIRE ÉTENDUE ET ÉVALUATION

La garantie d'emploi est fondée sur une logique économique d'investissement plutôt que sur un coût net pour la collectivité. Ceci suppose des mécanismes permettant d'objectiver en quoi les dépenses liées à la mesure sont compensées par l'évitement de coûts divers liés à la privation d'emploi de longue durée et par la création de valeur, parfois non monétisée ou non monétisable (voir e.a. De Smedt *et al.*, 2021). L'évaluation des programmes de garantie d'emploi incluant ces impacts sociaux et environnementaux est d'autant plus importante dans les cas où ils se présentent sous la forme d'expérimentations. Ce cadre, où l'incertitude des autorités publiques quant aux impacts de la mesure est assumée, demande à être particulièrement balisé par la définition d'un champ d'application restreint (spatial et temporel) et d'un processus clair d'évaluation, permettant de réajuster les dispositifs à leurs finalités au fur et à mesure, particulièrement dans la perspective d'une pérennisation.

TRADUCTIONS INSTITUTIONNELLES CONTRASTÉES DES FINALITÉS DE LA GARANTIE D'EMPLOI : LES DISPOSITIFS FRANÇAIS ET WALLON

Historiquement, la démarchandisation du travail relève de l'ambition de soustraire la vente de celui-ci, et donc la personne qui travaille, d'une contractualisation strictement interindividuelle. Elle donne lieu à une série de protections du travailleur dans le cadre de la relation qu'il entretient avec un employeur (via le droit du travail) et au-delà (via le droit social). La démarchandisation que vise la garantie d'emploi, telle que définie au travers des cinq principes avancés ci-dessus, est plus ambitieuse : outre ses dimensions historiques, elle s'étend également au contenu même de l'activité de travail, au sens où les postes de travail ne sont pas développés pour répondre à une demande solvable, mais pour et par les travailleurs. Pour reprendre les termes de Ferreras *et al.* (2020), la démarchandisation est ici articulée aux horizons de la démocratisation (doter les entreprises de dispositifs leur imposant de prendre en compte les attentes spécifiques des travailleurs) et de la dépollution (inscrire les entreprises dans les limites planétaires). Ce triple horizon rompt avec les préceptes de l'État social actif (Vandenbroucke, 2019) qui considèrent les acteurs du marché comme seuls employeurs légitimes, en premier et en dernier ressorts³ - les services publics de l'emploi devant alors se cantonner à faciliter les transitions en accompagnant les individus vers le marché.

L'expérimentation française Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée s'inscrit dans ce paradigme (Duverger et Warnant, 2023; Grandguillaume et Tantot, 2024). Elle a servi de référence aux acteurs qui ont plaidé pour sa transposition en Belgique, aux chercheurs qui en ont évalué la faisabilité⁴ et aux autorités publiques qui l'ont implémentée.

Ses caractéristiques principales témoignent de son ancrage dans le paradigme de la garantie d'emploi. Comme évoqué en introduction, l'initiative repose en effet sur un « comité local pour l'emploi » rassemblant les forces vives du territoire : associations, pouvoirs publics, représentants des employeurs... Celui-ci cherche à identifier et rencontrer l'ensemble des personnes privées durablement d'emploi sur un territoire donné (principe d'accessibilité) ainsi que leurs compétences et envies professionnelles (principe d'autonomie). Parmi ces personnes, celles qui le souhaitent peuvent être recrutées sous contrat à durée indéterminée (principe de sécurité économique). Les activités développées par l'« entreprise à but d'emploi » se fondent non seulement sur les compétences et envies des salariés, mais aussi sur les besoins du territoire identifiés au sein du comité local pour l'emploi. Cette entreprise doit en outre éviter la concurrence avec les emplois existants (principe de services au territoire). Cette initiative se présente enfin comme une expérimentation qui impose un suivi évaluatif serré des coûts et bénéfices pluriels de la mesure (principe de neutralité budgétaire étendue et d'évaluation). Dans cette section, nous détaillons les orientations prises par le Gouvernement wallon en les comparant aux choix institutionnels posés en France. Cet exercice met en lumière les spécificités de l'appropriation wallonne non seulement dans le choix général du fondement juridique du programme, mais aussi dans l'allocation des moyens nécessaires à la réalisation des finalités de la garantie d'emploi (voir aussi Charles et Lamine, 2023).

³ En référence et en contraste à la formule postkeynésienne de l'« état employeur en dernier ressort » (Randall Wray, 2017).

⁴ L'un des auteurs de cet article a d'ailleurs contribué à l'une des études commanditées par Actiris en 2020.

3.1 LE CHOIX DE L'INSTRUMENTUM JURIDIQUE AU FONDEMENT DE LA MESURE

L'expérience TZCLD française s'appuie sur un fondement législatif *ad hoc* : les lois du 29 février 2016 et du 14 décembre 2020⁵, qui ont elles-mêmes été adoptées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution proclamant le droit à l'expérimentation. Tant la première loi relative à la mise en place d'une « expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée » (portée par un député socialiste) que la seconde, qui rectifie certains aspects de la première et en élargit le champ d'application (portée par une élue macroniste), ont été adoptées à l'unanimité des membres présents de l'Assemblée Nationale. Le recours à un instrument légal contraignant présente de grands avantages en termes de stabilité, malgré le caractère temporaire de l'expérimentation : les initiatives de terrain sont obligées de servir les objectifs consacrés, en mobilisant certains dispositifs précis et en suivant une méthode balisée dans le temps et l'espace, destinée à être évaluée au regard de ces mêmes objectifs (Lamine et Neven, 2021).

Si la Belgique ne connaît pas de droit constitutionnel à l'expérimentation, en matière sociale, les autorités ont régulièrement recours à des projets-pilotes. Néanmoins, la répartition des compétences entre entités fédérale et fédérées a constitué un frein à une duplication simple de la proposition française. Si le projet TZCLD a été introduit dans les déclarations de politiques générales des Gouvernements bruxellois (2019, p.19) et wallon (2019, p. 24), mais aussi fédéral (2020, pp. 27 et 37), ces engagements n'ont été concrétisés qu'en Wallonie, où le

projet a été intégré dans le Plan de relance de la Wallonie⁶. Ce plan de relance est de nature programmatique et demande à être concrétisé dans une source de droit formelle : la mesure TZCLD a dès lors été adoptée sous la forme d'un article du Décret budgétaire wallon (ci-après « le décret »)⁷, qui prévoit une ligne de financement pour le projet, en complément des fonds qui proviendraient d'un appel à projets du Fonds social européen (FSE+), auquel les porteurs de projet souhaitant développer la mesure devaient candidater avant le 24 mai 2022. L'établissement du fondement juridique d'une politique publique dans un décret budgétaire de cet ordre a historiquement pour objet d'autoriser une dépense et non de donner un fondement légal à l'action du Gouvernement. L'écart auquel nous assistons ici suscite des interrogations que nous ne développerons pas ici (e.a. Detroux *et al.*, 2019), nous contentant de souligner que l'évitement de l'adoption d'une législation *ad hoc* a un coût démocratique important : le contrôle du Conseil d'État est éludé, de même qu'une part de la délibération parlementaire (au sens où elle portera sur l'existence ou le montant d'une subvention plutôt que sur le bien-fondé d'une politique publique et sur ses composantes).

L'article 205 du décret relie la mesure à la lutte contre le chômage de longue durée et proclame la nature temporaire du projet, mais reste mutique sur les modalités d'application. Il faut donc se référer à des documents périphériques, sans valeur juridique, pour identifier les finalités spécifiques poursuivies par la mesure, plus précisément une note au Gouvernement, non publiée, mais qui a largement circulé⁸, signée de la ministre de l'Emploi, de la Formation et de l'Économie sociale (e.a.) et anticipant une décision du Gouvernement (ci-après « la note »), et l'appel à projets du FSE+⁹ sur

⁵ Chacune de ces lois est complétée par un décret d'application. Dans la suite de l'article, les sources légales issues de l'ordre juridique français sont suivies de l'abréviation « fr. ». Loi fr. n° 2016-231 du 29 février 2016 et Décret fr. n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 ; Loi fr. n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 (ci-après Loi fr. 2020) et Décret fr. n° 2021-863 du 30 juin 2021 (ci-après Décret fr. 2021), modifié par un autre du 22 décembre 2021.

⁶ Projet n°262 (dans le cadre de « Tremplins 24 mois ») et projet n°266 « Développer des approches innovantes en matière de lutte contre le chômage de longue durée » (dans le suivi de l'expérience pilote Territoires Zéro Chômeur), voir Plan de relance de la Wallonie (2021, pp.200-203, point « 4.2.3. Développer les outils d'intégration des personnes éloignées de l'emploi »), https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-10/plan_de_relance_de_la_wallonie_octobre_2021.pdf.

⁷ Cf. le décret du 13 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2024, M.B., 20 mars 2024, Article 205. De tels « cavaliers budgétaires » sont retrouvés dans les décrets budgétaires des années précédentes et dans celui adopté en décembre 2024.

⁸ Note rectificative au gouvernement wallon, 3 mai 2022 (https://www.uvcw.be/no_index/files/8761-2022-05-03---territoires-zero-chomeur-ngw-.pdf, consulté le 17 juillet 2025, ci-après « Note »).

⁹ Programme FSE+ 2021-2027, approuvé par les gouvernements et collèges le 16 décembre 2021 (ci-après « FSE appel »).

lequel la moitié du financement du projet repose. Nous n'avons pas non plus retrouvé la trace d'arrêtés d'attribution des subventions aux projets retenus par le FSE+. Ceci signifie que, si l'attribution annuelle du budget elle-même ne peut être revue que par une nouvelle décision parlementaire, les autres caractéristiques de la mesure présentent une très grande fragilité institutionnelle, au sens où elles sont susceptibles d'être ignorées ou revues par les autorités publiques sans conséquence juridique.

3.2 LES CHOIX POSÉS CONCERNANT LES FINALITÉS ET LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE

La présentation du projet wallon, tant dans la note que dans l'appel FSE+, est ambitieuse : l'ensemble des finalités de la garantie d'emploi y sont formulées de façon explicite et exhaustive. Le terrain avait été préparé par la conduite d'études de faisabilité et d'opportunité par des chercheurs qui, à la demande d'acteurs carolorégiens (Neven et Dermine, 2019; Charles *et al.*, 2019) ou pour le compte d'Actiris (Neven *et al.*, 2020; Charles *et al.*, 2021), avaient procédé à cette explicitation. Si les conclusions de leurs travaux ont été largement reprises dans la note, celle-ci se caractérise cependant par une volonté de développer un « cadre suffisamment souple pour permettre l'innovation sociale et l'émergence de projets diversifiés, adaptés aux réalités et dynamiques locales »¹⁰. Un tel cadrage implique un certain nombre de zones d'ombre dans la formulation des moyens utiles à la réalisation des finalités de la mesure. Nous ne nous focaliserons pas ici sur celle relative à la sécurité des moyens d'existence, car les projets wallons et fran-

çais ne diffèrent pas : l'un et l'autre imposent le recours systématique à la signature d'un contrat à durée indéterminée. Nous passons systématiquement en revue les quatre autres.

3.2.1 Accessibilité : les freins à l'universalité

Contrairement au *storytelling* qui accompagne la mesure TZCLD en France, son financement ne repose pas sur l'activation directe des allocations sociales, autrement dit, elle ne repose pas sur la simple « conversion » d'allocations sociales perçues individuellement en salaires¹¹. La loi française prévoit au contraire une multiplicité de dotations, provenant d'autorités de différents niveaux et regroupées au sein d'un fonds national d'expérimentation, administré par une association et dont la gestion est strictement encadrée¹². Le fonds signe avec les acteurs en charge de chaque projet local (constitués en entreprises à but d'emploi et comités locaux pour l'emploi) des conventions dans lesquelles sont notamment fixées le nombre prévu d'embauches sur le territoire, les conditions et modalités de calcul des contributions temporaires « au démarrage et au développement » de l'activité, mais aussi les actions de formation et les modalités d'accompagnement des personnes recrutées¹³. Chaque convention fait l'objet d'une révision annuelle, en fonction des résultats de l'exercice écoulé¹⁴. Même si l'atteinte de l'objectif d'exhaustivité du recrutement reste un défi pratique (Fretel et Jany-Catrice, 2019), la flexibilité et l'évolution constante du financement, permises par le recours à ce fonds, constituent les ingrédients nécessaires à cette fin, car il est impossible de prévoir à long terme quels seront les besoins de terrain et les possibilités réelles d'engagement.

¹⁰ Note, p. 6.

¹¹ Et encore moins, cela mérite d'être précisé, sur le principe du *workfare*. Dans ce dernier modèle, les autorités publiques conditionnent la perception d'allocations sociales à l'exercice, par les bénéficiaires, d'une activité en dehors des liens d'un contrat de travail et dont la contrepartie est le plus souvent un supplément aux allocations - lorsqu'il ne s'agit pas du simple maintien de la perception des allocations elles-mêmes. La légalité de ces dernières mesures est contestée sur le plan international, notamment parce qu'on peut parfois douter du caractère convenable de ces emplois et du caractère volontaire de l'engagement des travailleurs, s'ils s'exposent à la perte de leurs moyens de subsistance en cas de refus (e.a. Dermine, 2020) the United States began requiring social assistance recipients to participate in work programmes. Subsequently, these kinds of reforms have progressively flourished in Europe (e.g. Handler, 2003; Freedland et al. 2007. Ici, il s'agit d'offrir une solution alternative, plus émancipatrice, au bénéfice des allocations sociales, sans obligation.

¹² Loi fr. 2020, article 11, IV et Décret fr. 2021, articles 1 à 6.

¹³ Décret fr. 2021, art. 25.

¹⁴ Décret fr. 2021, art. 26.

Dans l'initiative wallonne, l'objectif d'exhaustivité est affirmé, mais le mode de financement est inadapté à cette ambition. La note annonce que les coûts liés au recrutement et ceux liés à l'accompagnement et à l'encadrement ne sont « pas plafonnés *a priori* ». Mais cette ouverture ne joue qu'au moment du dépôt du projet, car les candidats sont sommés d'anticiper le budget dont ils auront besoin pour les cinq ans de l'expérimentation, en ce compris les postes à pourvoir. Les révisions annuelles permettent tout au plus de faire varier les dépenses « d'un poste de dépenses à l'autre » au sein d'un même projet¹⁵. Cela rend impossible toute embauche au-delà des prévisions et s'avère donc incompatible avec la finalité d'ouvrir l'accès à l'emploi à toute personne volontaire.

3.2.2 Autonomie : la légitimité démocratique des structures de portage des projets locaux en question

Le dispositif français repose sur une « entreprise à but d'emploi » (EBE) qui, contrairement à ce qu'affirme la note wallonne, ne doit ni être créée *ex nihilo*, ni emprunter une nouvelle forme sociétariaire. S'il peut s'agir d'une entreprise existante, celle-ci aura néanmoins obligatoirement pour objet social de cocréer les emplois avec les travailleurs. Le dispositif de conventionnement susmentionné définit en outre clairement le rôle de l'EBE dans l'expérimentation et fixe des conditions strictes à son action, en particulier celle de se soumettre au contrôle du Comité local pour l'emploi (CLE)¹⁶, une structure de pilotage de l'expérimentation, réunissant l'ensemble des parties prenantes liées au territoire (voir ci-dessous). L'EBE doit aussi appartenir à l'économie sociale et solidaire, ce qui suppose de respecter une série de conditions fixées dans la loi¹⁷, dont la gouvernance démocratique, l'obligation d'utiliser les bénéfices au service du projet, la poursuite d'un but non lucratif et l'obligation de poursuivre une utilité sociale s'il

s'agit d'une société commerciale. Ces choix du législateur français sont autant de balises posées au fonctionnement de l'EBE, qui garantissent que ses activités soient alignées avec les finalités du projet. L'interdiction posée aux EBE de cumuler les aides et financements publics pour une même embauche¹⁸ contribue également au maintien de la spécificité de l'initiative, qui ne peut ainsi se substituer à l'emploi existant ou déjà susceptible d'être créé.

L'approche du Gouvernement wallon est totalement différente : elle vise à s'appuyer sur les dispositifs existants, et en particulier sur les organisations déjà actives dans la lutte contre le chômage. La note limite la possibilité de candidater à l'appel à une liste fermée d'acteurs, appelés « chefs de file » : autorités publiques ou entreprises de l'économie sociale. Destinataires uniques des subventions, elles sont chargées de les partager avec d'éventuels « partenaires » et de rendre compte de leur affectation aux autorités publiques. Ces entités ne se confondent pas forcément avec les organisations employeuses des personnes privées d'emploi, pour lesquelles aucune condition n'est posée. Il peut s'agir « de tout type d'entreprise, sans condition, quelles que soient sa forme juridique et la nature de ses activités (marchandes ou non marchandes, à profit social ou non) »¹⁹. Sur le plan du recrutement lui-même, les chefs de file sont également encouragés à « mobiliser les aides nécessaires à la réalisation de l'objectif d'insertion durable »²⁰. L'objectif de démarchandisation risque de passer au second plan lorsque le recrutement se fait par des sociétés commerciales classiques. La dimension de cocréation des emplois à partir des compétences et aspirations des travailleurs risque d'être négligée par des employeurs ou partenaires déjà actifs dans des secteurs bien précis, qu'aucun lien formel ni obligation ne lie à l'expérimentation. Enfin, les spécificités des TZCLD risquent d'être diluées si des organisations publiques ou privées déjà actives dans l'insertion socioprofessionnelle

¹⁵ Note, p. 11

¹⁶ Loi fr. 2020, Art. 9, VII

¹⁷ Loi fr. n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

¹⁸ Décret fr. 2011, Art. 20

¹⁹ Note, p. 10

²⁰ Note, p. 14

décident de développer cette activité en plus des autres, sachant qu'elles devront alors faire coexister des missions proches, en mobilisant des aides parfois cumulatives, tout en restant fidèles au changement de paradigme dont l'initiative se réclame.

3.2.3 Revitalisation des territoires : l'identité des acteurs du pilotage du projet

Dans l'initiative française, une grande partie de la dynamisation des territoires repose sur l'institution obligatoire d'un Comité local pour l'emploi (CLE) par les collectivités locales retenues²¹. Celui-ci est chargé de « piloter l'expérimentation dans le territoire habilité [et] d'en suivre le déploiement ». Parmi ses missions figure également l'élaboration d'un « programme d'action » reprenant l'identification des besoins non couverts sur le territoire et, sur cette base, des activités susceptibles d'être offertes par les EBE. Il est également chargé de l'évaluation de l'éligibilité des candidats travailleurs, en ce comprises « l'identification de leurs compétences ainsi que leur projet professionnel » et les modalités selon lesquelles ceux-ci seront mobilisés puis accompagnés dans le projet²². Les CLE ont aussi un pouvoir sur la création et le fonctionnement des EBE, puisque ce sont eux qui promeuvent leur conventionnement par le fonds. Le décret fixe strictement la composition des CLE²³ : représentants des financeurs territoriaux, du service public pour l'emploi, de la direction et des travailleurs de l'EBE, représentants des entreprises locales (en ce compris celles d'insertion) et des personnes privées d'emploi. Le fonctionnement de cet organe est balisé et implique notamment l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur²⁴. L'établissement du CLE et la fixation précise de ses missions ne permettent pas d'éviter tous les écueils, notamment ceux qui ont trait au difficile *matching* entre intérêts des travailleurs et « besoins du territoire » (e.a. Fretel et Jany-Catrice, 2019). Mais les cadres

fixés par la loi assurent qu'existent, pour chaque projet, des lieux et des temps de délibération autour de ces enjeux, impliquant des participants aux intérêts divergents, en ce compris les destinataires de la mesure eux-mêmes.

La note au Gouvernement wallon valorise pour sa part « la mobilisation des acteurs » dans leur « diversité », ce qui implique une gouvernance du projet « avec les acteurs locaux » et l'implication des « publics cibles »²⁵. Cette gouvernance locale est notamment appelée à s'opérationnaliser à travers un « comité local », qui aura pour fonction « d'identifier de manière concertée les activités non concurrentielles à développer »²⁶. Aucune information complémentaire n'est offerte sur ce comité, ni dans la note, ni dans l'appel du FSE+. En particulier, rien n'est dit sur la manière dont ce comité devra interagir avec les « chefs de file », ces « porteurs de projet en charge de la coordination administrative, financière et opérationnelle du projet entre les différents partenaires »²⁷. Le silence des autorités publiques sur ce point crucial porte en lui le risque de voir émerger des mécanismes de gouvernance qui ne soient pas alignés avec les finalités du projet, voire de la confier à des acteurs qui n'agissent pas en regard des dites finalités.

3.2.4 Neutralité budgétaire étendue et évaluation : un cadre procédural pour l'expérimentalisme

Le cadre juridique français accorde une importance considérable à l'évaluation et au suivi du projet, tout au long du processus. Celle-ci est perceptible dans l'exigence de transmission par les CLE et EBE de diverses données au fonds d'expérimentation, chargé de les approuver, mais aussi de « contrôler l'exécution de la convention » et de prendre des sanctions en cas de non-respect des règles – en ce compris le « détournement de son objet » (art. 27). L'exigence

²¹ Loi fr. 2020, article 9, VII et Décret fr. 2021, art. 14. Les missions reprises dans le texte sont identifiées dans ces deux articles.

²² Loi fr. 2020, art. 9, VII et Décret fr. 2021, Art. 14, 7°

²³ Décret fr. 2021, Art. 12

²⁴ Décret fr. 2021, Art. 13

²⁵ Note, p. 8 et 9

²⁶ Idem, p. 9

²⁷ FSE appel, p. 36 et note, p. 10

de publicisation de l'état de l'expérimentation pèse aussi sur le fonds lui-même, chargé de produire un rapport d'activité annuel et de mener un suivi général de l'expérimentation. En outre, un comité scientifique est constitué par arrêté ministériel, comité auquel les projets locaux sont contraints de communiquer une série de données. «Ce comité scientifique procède notamment à une analyse du rapport entre les coûts et les bénéfices de l'expérimentation», mais l'évaluation porte aussi sur «les effets de l'expérimentation sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable». Dans un tel cadre, les acteurs en charge de l'opérationnalisation des TZCLD sont régulièrement incités à adopter une posture réflexive sur leurs pratiques et à justifier celles-ci au regard des finalités énoncées dans la loi. Cela entraîne aussi une dynamique d'interactions formalisées, à la fois aux niveaux local et national, au travers desquelles les tensions inhérentes au projet peuvent être identifiées et prises en charge collectivement. Le rôle de ces instances et du comité scientifique est d'autant plus important que la posture expérimentale est assumée par le législateur français : les travaux en question permettront de statuer sur la poursuite, la pérennisation, l'extension ou l'extinction des TZCLD.

Les risques que nous avons identifiés jusqu'ici concernant la situation de la Région wallonne auraient pu être partiellement compensés par l'existence de mécanismes de suivi et d'évaluation qui auraient permis l'exercice d'un accompagnement ou d'un contrôle externe, portant sur l'alignement du projet aux finalités de la garantie d'emploi (nonobstant les énormes marges de

manœuvre laissées aux acteurs en présence). Mais ces dispositifs sont eux aussi lacunaires. La note identifie deux entités en charge de l'accompagnement des projets. La première est un «comité d'accompagnement» composé par des membres de l'Agence FSE et des deux administrations impliquées (FOREM et Direction de l'Économie sociale), devant assurer un «suivi global» et «pour chacun des projets»²⁸. La seconde est plurielle, vu qu'il s'agit de l'ensemble des Instances Bassin Enseignement qualifiant-Formation-Emploi (IBEFE), auxquelles il est demandé «d'être agrégateurs des réflexions et des échanges entre acteurs de leurs territoires respectifs» et «d'assurer le réseau des chefs de file»²⁹. Sur le plan de l'évaluation, la note et l'appel évoquent deux moments clés : à mi-parcours et à son terme. L'évaluation finale devra «port[er] sur la période d'expérimentation» et son but est d'informer le Gouvernement sur la stratégie à suivre ensuite – multiplier les projets existants, développer un nouveau dispositif ou adapter les dispositifs existants³⁰. Sur le plan du contenu, le périmètre des «dimensions» à évaluer est ambitieux et reflète les finalités de la garantie d'emploi. En outre, le fait qu'elle doit être articulée aux dispositifs existants concernant l'évaluation de l'impact social des entreprises est un signal qui laisse percevoir une ouverture à des critères pluriels de mesure de la création de valeur marchande. Étonnamment, l'évaluation prévue à mi-parcours ne repose pas sur les mêmes dimensions. Un risque existe que les projets soient évalués à l'aune d'objectifs étrangers, voire incompatibles, avec ceux de la garantie d'emploi, poussant les porteurs de projets à effectuer des choix de terrain éloignés de ces finalités pour se conformer à ces critères d'évaluation.

²⁸ Note, p. 12

²⁹ Note, p. 12

³⁰ Note, p. 14

4

APPROPRIATIONS LOCALES

DU CADRE WALLON

Le contenu des documents analysés dans la section précédente révèle la volonté des autorités wallonnes de développer une mesure fidèle aux finalités de la garantie d'emploi. Partageant les inquiétudes détaillées dans la section précédente et en l'absence d'allocation des ressources publiques nécessaires à l'accompagnement et à la concertation des projets sélectionnés, plusieurs acteurs de l'économie sociale, associatifs, syndicaux et académiques ont constitué un groupe de travail *ad hoc* au début de l'année 2023³¹. Celui-ci a défini une offre de formation destinée à aider les porteurs de projets à avancer dans le sens des ambitions dessinées par la note. L'ouverture de cet espace partagé a permis d'organiser six rencontres durant l'année académique 2023-24, rencontres qui nous ont offert l'opportunité de documenter le processus de construction des projets TZCLD wallons³².

Nous avons pu constater que les cadres réglementaires n'ayant pas été totalement clarifiés pour tous en amont, ils ont en partie été dessinés progressivement en aval, au travers d'échanges entre chaque porteur de projet et les administrations en charge du suivi. À l'opposé de la sécurisation nécessaire pour expérimenter la garantie d'emploi, nous avons assisté durant la première année du dispositif (mi 2023 à mi 2024) à une série d'allers-retours entre les acteurs supra-territoriaux (FSE+, administrations et cabinet) en charge du suivi des projets locaux, qui n'ont pu répondre définitivement à l'ensemble des questions formulées par les acteurs locaux. En croisant *ex post* les réponses reçues individuellement par les différents projets, des contradictions apparaissent parfois. À titre d'exemple, l'étendue de la zone sur laquelle développer les activités des entreprises employeuses est tantôt réduite aux secteurs statistiques où

doivent être domiciliés leurs salariés potentiels, tantôt élargie au-delà de ce périmètre.

Ce type d'incertitudes a, selon la Présidente du CPAS de Verviers, empêché le démarrage du projet sur son territoire (Adam et Braibant, 2025). Sur la base d'une évaluation qui n'a pas été rendue publique à ce jour (décembre 2025), le ministre de l'Économie sociale a depuis lors mis fin à ce projet ainsi qu'à quatre autres (Frameries, La Louvière, Mons et Seraing). S'il est excessif d'attribuer l'entière responsabilité de la paralysie locale au cadre régional (auquel cas aucun projet n'aurait pu être déployé en Wallonie), il faut tout de même constater que ce cadre n'a pas suffisamment soutenu le déploiement des initiatives locales et qu'il a pu contribuer à l'entraver³³. L'inquiétude quant aux risques (potentiels ou avérés) associés à chaque décision est en effet omniprésente dans les discours des porteurs de projet. De leur point de vue, une quantité importante de contrats signés, d'achats et de ventes pourraient être requalifiés comme irrégularités administratives suite à un contrôle de l'agence FSE+, et dès lors mettre à mal le projet, mais aussi l'ensemble de la structure qui l'accueille.

Lors de la dernière session de formation, nous avons posé aux porteurs de projet la question suivante : « À quoi tenez-vous dans les projets TZCLD et que mettez-vous en œuvre pour le faire advenir ? ». L'analyse de leurs réponses permet d'identifier la façon dont ils se sont appropriés, ou non, les finalités de l'expérimentation. En croisant ces données et celles issues de l'observation de l'ensemble des séances, nous pouvons identifier ce qui, selon eux, bride la mise en pratique de ces ambitions. Nous synthétisons ces analyses ci-dessous, autour de deux enjeux opérationnels centraux dans la

³¹ Celui-ci a été initié par le CESEP ASBL, en partenariat avec ConcertES (plateforme de concertation des organisations représentatives de l'économie sociale en Belgique francophone) et les IBEFE, avec le soutien d'ESCAP (projet soutenant le transfert mutuel de connaissances entre les entreprises sociales et le milieu de la recherche académique, soutenu par la Région wallonne).

³² 23 personnes, issues de 15 des 17 territoires sélectionnés par le FSE+, ont participé à la première journée. Au total, nous avons dénombré 45 participants différents et en moyenne 15 présents par journée. Pour une présentation détaillée du contenu des formations, lire la synthèse de Massaro (2024).

³³ Le ministre a annoncé le 9 septembre 2025, en réponse à une question parlementaire, qu'il allait « très prochainement proposer au Gouvernement de mettre fin [aux] projets en difficulté d'opérationnalisation ».

démarche TZCLD, qui permettent de répondre à plusieurs finalités formalisées précédemment : d'une part, aller à la rencontre des personnes privées d'emploi (pour assurer l'accessibilité du dispositif et soutenir leur autonomie); d'autre part, animer une concertation à l'échelle du territoire (pour permettre sa revitalisation).

4.1. ALLER VERS LES PERSONNES PRIVÉES D'EMPLOI ET LES IMPLIQUER

L'un des consensus entre les personnes en charge de l'opérationnalisation des projets TZCLD en Wallonie concerne l'ambition d'aller vers celles et ceux qui sont absents des autres dispositifs d'insertion et d'accompagnement socioprofessionnels. Au-delà du champ de l'emploi, il s'agit pour eux de rencontrer les personnes marginalisées dans les processus participatifs et décisionnels classiques, afin de faire entendre leur voix et de la prendre en compte, et ainsi de leur permettre d'exercer leur citoyenneté. Cette démarche, généralement qualifiée d'*outreaching* (Baillergeau, 2016) dans le travail social, est ici fondée sur la promesse d'une réponse à la privation involontaire d'emploi pour chaque personne rencontrée. Or, les chargés de projets sont confrontés à l'impossibilité de réaliser cet objectif d'exhaustivité qu'indique le « zéro » des « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Le nombre d'habitants sur les territoires sélectionnés varie de 3 200 à 15 000, et la proportion de personnes privées d'emploi entre 4 et 40 % (cf tableau 1). Le nombre de recrutements prévus dans les candidatures varie pour sa part entre 15 et 200 (médiane = 49). Ce volume est donc systématiquement largement inférieur au nombre de personnes privées durablement d'emploi : entre 3 % et 16 % des demandeurs d'emploi indemnisés seront recrutés dans les EBE, selon les chiffres prévisionnels.

En conséquence, le groupe des chargés de projet est traversé par une importante

tension. Face à un volume important de demandeurs d'emploi domiciliés sur le territoire manifestant leur intérêt pour la proposition TZCLD, certains limitent la dynamique de rencontre et d'accueil des candidats potentiels afin de ne pas être confrontés à « un goulot d'étranglement » dans la mise en œuvre des actions de recrutement. Par honnêteté vis-à-vis du public cible, ils refusent de s'engager pleinement dans l'*outreaching* et composent plutôt avec les publics « historiques » de leurs institutions. D'autres, à l'inverse, aspirent à élargir le réseau de partenariat pour parvenir à proposer une réponse à chaque participant rencontré (qui ne sera donc pas systématiquement le recrutement au sein de l'EBE), afin de se réapproprier l'ambition d'exhaustivité dans un contexte adverse. Cette coopération territoriale est rendue d'autant plus compliquée que le financement des associations actives dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle est calculé au *pro rata* du nombre de participants et selon une logique de segmentation des publics (Leterme, 2021). Certains porteurs de projet témoignent des difficultés rencontrées dans le travail avec les structures d'accompagnement et d'insertion de leurs territoires respectifs qui, percevant l'intérêt de leurs publics historiques pour les TZCLD, se sentent menacées par le succès de la démarche et se montrent alors peu coopératives. À l'inverse, sur d'autres territoires, les acteurs de l'emploi et de l'insertion collaborent de longue date et bénéficient d'un espace de concertation qui facilite l'intégration des efforts communs au sein du projet TZCLD, et en particulier du Comité local. Sur le territoire de Virton / Rouvroy / Meix-devant-Virton par exemple, les acteurs locaux de l'insertion socioprofessionnelle implémentent l'idée d'un « territoire accompagnant » (Charles *et al.*, 2023), en discutant ensemble des situations individuelles en amont du recrutement éventuel par l'EBE, afin d'être en mesure d'offrir collectivement une proposition ajustée à chaque personne rencontrée dans le cadre du projet TZCLD.

Malgré cette tension au sein du groupe des chargés de projet TZCLD, ils partagent un attachement à la co-construction des activités de l'EBE avec les personnes amenées à les réaliser, à partir de leurs compétences, afin qu'elles perçoivent au mieux leur utilité sociale. Mais cette aspiration à la participation directe des personnes concernées, d'autant plus quand elle est marquée par une ambition démocratique d'institutionnalisation de leur participation au sein du Comité local ou dans les structures de gouvernance de l'EBE, se heurte à la manière dont ces projets ont été initialement conçus : dans l'immense majorité des cas, sans solliciter les individus concernés, voire sans implication de leurs représentants. Dans plus de deux tiers des cas, les projets ont en effet été construits par des pouvoirs locaux ou leur sont directement subordonnés. Ce type de pilotage des réponses à l'appel à projets a parfois été fait avec une volonté de recycler des initiatives conçues antérieurement, sans ajustement autre que formel aux principes et pratiques promus par les TZCLD³⁴.

4.2. ANIMER UNE CONCERTATION TERRITORIALE, Y COMPRIS AVEC LE PUBLIC CIBLE

Les chargés de projet participant à la formation soutiennent l'idée de représenter les intérêts divergents du territoire au sein du Comité local, mais ils regrettent souvent l'incapacité d'y mobiliser une large palette d'acteurs socio-économiques du territoire. Cette limitation des acteurs impliqués dans le CLE conduit, selon eux, à des difficultés pratiques dans le déploiement des activités qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement rigoureux en regard d'un autre principe qu'ils se sont approprié : la réponse aux besoins du territoire. Celle-ci implique un impératif d'enquête et une négociation avec les employeurs locaux afin de valider la complémentarité des activités en regard de celles qu'ils développent actuellement. En Wallonie, aucun Comité local ne parvient à mener pleinement ces deux missions dans

le temps du projet et aucune instance antérieure n'est en capacité de le faire.

En effet, deux mois et demi séparaient la publication de l'appel à projets par le FSE+ (11 mars 2022) et la date limite de dépôt des candidatures (24 mai 2022)³⁵. Cet empressement, amplifié par l'absence de débats parlementaire et public sur le projet, a porté préjudice à la construction de collectifs locaux pluralistes, mobilisés dans la lutte contre la privation d'emploi durable et involontaire. Seules les Instances Bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi (IBEFE) du Hainaut Sud et du Luxembourg étaient actives depuis plusieurs années autour du projet. Néanmoins, leur échelle d'intervention est plus large que celle imposée par le FSE+³⁶. Dès lors, même sur ces deux zones où il y a eu une mobilisation antérieure à l'appel à projets, celle-ci n'a pas été menée à l'échelle locale et n'a donc pas impliqué les habitants ni les associations locales. Ces mobilisations supra-locales ont néanmoins pu susciter l'intérêt d'acteurs locaux favorables à l'expérimentation (la commune de Farciennes par exemple) ou favoriser l'engagement d'acteurs régionaux (les organisations syndicales qui sont aujourd'hui impliquées dans le projet de Marchienne-au-Pont) qui sont ensuite devenus des acteurs centraux dans les Comités locaux concernés.

Parmi les 17 projets initialement sélectionnés, neuf se déploient à des échelles infra-communales, six à des échelles supra-communales et deux sur le territoire communal strict. À l'exception notable de ces deux derniers cas (Bertrix et Farciennes), les projets sont donc ancrés sur des territoires qui n'avaient jusque-là aucune existence administrative, politique, sociale ou économique (qu'ils soient infra- ou supra-communales). Aucun acteur préexistant au projet ne considérait ce territoire comme son échelle d'intervention et aucune dynamique collaborative n'existait à ce niveau. À défaut d'un travail d'émergence et de construction des territoires sur lesquels se déploient les projets locaux, ces derniers

³⁴ Cette observation vaut également pour une part des projets issus d'acteurs de l'économie sociale, bien que de façon moins significative.

³⁵ En France, le passage d'un territoire « émergent » à son habilitation dure généralement plusieurs années, délai jugé nécessaire au développement d'un tissu socio-économique local propice à l'accueil d'une Entreprise à but d'emploi.

³⁶ Le territoire wallon est découpé en neuf « bassins » sur lesquels agissent les IBEFE. Ceux-ci sont peuplés en moyenne de 410 000 habitants. Ils sont donc 27 fois plus peuplés que la limite maximale de 15 000 habitants par territoire imposée par l'appel à projets TZCLD.

n'existent simplement pas hors du dossier déposé auprès du FSE+.

Dans un tel cadre, des tensions apparaissent dès qu'il s'agit de laisser place aux dynamiques participatives imposées par l'existence d'un Comité local, en charge de l'arbitrage entre les différentes dimensions constitutives du projet : l'exhaustivité, la non-concurrence avec les entreprises et services publics locaux, les réponses aux

besoins du territoire, la conformité aux envies et compétences des bénéficiaires, etc. En l'absence d'une instance s'étant approprié ces finalités sur le territoire, les porteurs de projet se retrouvent seuls à devoir arbitrer les tensions entre dimensions sociales, écologiques et économiques du projet, comme nous l'identifions à l'occasion de la publication des premiers rapports d'évaluation français (Charles *et al.*, 2019).

5 CONCLUSION

À l'échelle européenne, la garantie d'emploi a gagné en crédibilité ces dernières années. Elle constitue un outil légitime de lutte contre le chômage de longue durée pour le Comité des Régions (European Committee of the Regions, 2023), le Parlement (European Parliament, 2023) et la Commission (Markowitsch et Scharle, 2024), mais aussi la Confédération des syndicats (ETUC, 2023). En outre, des initiatives mises en œuvre dans plusieurs pays partagent l'ambition de réaliser le droit au travail pour tous. La dynamique semble s'amplifier vu qu'un récent appel du Fonds social européen – innovation sociale (European Social Fund, 2024) a suscité 76 réponses mobilisant au total 20 pays de l'Union³⁷.

La question que pose cet article est celle du type de cadrage institutionnel favorable au déploiement de ces initiatives. L'analyse du cas wallon montre que, en l'absence de balises claires et contraignantes, la capacité du projet à mettre en œuvre les moyens nécessaires à réaliser ses finalités repose sur la seule volonté des acteurs de terrain, volonté qui risque de s'épuiser lorsque les instructions administratives se contredisent et lorsque les financements touchent à leur fin. Cela crée aussi une forme de concurrence entre les projets TZCLD et d'autres projets existants, néfaste au développement d'un écosystème permettant de réaliser la garantie d'emploi. Au terme de ce parcours, nous refusons de proposer une formule institutionnelle unique, désirable et transposable partout. Il apparaît toutefois que les autorités publiques peuvent éviter quelques écueils en veillant à intégrer certaines dimensions cruciales dans la conception des politiques d'emploi.

Celles-ci doivent d'abord rendre explicites les finalités poursuivies par les mesures qui se réclament de la garantie d'emploi, mais aussi les moyens qu'elles entendent développer ou soutenir pour atteindre ces finalités. Il s'agit ensuite d'ancrer dans des

normes contraignantes certains de ces finalités et moyens qui font la spécificité du modèle. À titre d'exemple, nous avons montré ailleurs (Charles, 2024) que l'institutionnalisation d'une instance veillant à éviter de concurrencer les emplois dignes et durables existant sur le territoire peut se déployer à des échelles variables (locale en France, en Autriche et aux Pays-Bas, régionale à Berlin, nationale en Grèce), dans des temporalités différentes (en amont du déploiement du dispositif en Autriche, Allemagne et aux Pays-Bas, en aval en France, dans un entre-deux en Grèce) et en impliquant différentes combinaisons d'acteurs (autorités publiques, représentants des employeurs et des travailleurs, associations et acteurs locaux de l'emploi, personnes privées d'emploi et citoyens). Il n'en reste pas moins que son existence et ses contours sont décisifs pour distinguer la garantie d'emploi d'autres politiques d'emploi.

Assurer les conditions nécessaires à une forme d'exhaustivité territoriale, comme le fait l'expérimentation française, mais aussi celle de Marienthal en Autriche (Kasy et Lehner, 2023), constitue une deuxième balise déterminante dans la capacité des projets locaux à s'engager dans un travail d'*outreaching* rompant avec les logiques de segmentation des aides à l'emploi classiques. Cette extensivité impose au passage de se détacher explicitement de l'objectif de réinsertion rapide sur le marché de l'emploi classique. À défaut, lorsque l'objectif de réinsertion est institué, il suscite de la confusion avec l'idée même d'un emploi garanti : comment peut-on à la fois bénéficier d'un emploi garanti et être pressé de le quitter rapidement ? Cette ambivalence nuit d'ailleurs à la motivation des participants à entrer et rester dans le dispositif (International Labour Organization, 2018).

Nous le rappelons en introduction : les initiatives associatives historiques en faveur de l'insertion socioprofessionnelle ont été

³⁷ Les neuf projets sélectionnés concernent 15 pays membres (<https://socialinnovationplus.eu/app/uploads/2025/07/List-of-signed-LTU-GAs.pdf>).

soutenues par les pouvoirs publics à un moment où ceux-ci ont par ailleurs commencé à instituer des régimes dérogatoires au salariat, qui vont de pair avec des difficultés d'accès aux protections et bénéfices des droits sociaux. Du point de vue des personnes concernées, ces deux mouvements sont contradictoires : le premier soutient leur émancipation, le second nuit à leur autonomie. Si les projets de garantie d'emploi ne renouent pas avec les ambitions émancipatrices historiques de l'insertion socioprofessionnelle, mais, à l'inverse, s'inscrivent dans la dynamique d'effritement du salariat, ils ne pourront se montrer à la hauteur de leurs propres ambitions. La mise en œuvre de la garantie d'emploi doit, partout, être une voie d'accès au salariat comme régime social le plus protecteur (en ce compris l'accès aux droits sociaux et droits de représentation collective). Elle ne peut donc en aucun cas constituer une opportunité d'offrir un complément aux allocations sociales, moins encore une condition d'accès à celles-ci. C'est là une condition *sine qua non* pour ne pas sortir des principes fondamentaux : des contrats à ce point

défavorables aux travailleurs concernés ne sont-ils pas le signe d'un travail forcé, signés pour éviter le risque de perdre encore plus de droits ? À ce titre, les décisions du Gouvernement fédéral De Wever concernant la limitation dans le temps des allocations de chômage viennent bouleverser les manières de faire de la garantie d'emploi en Wallonie et les porteurs de projet concernés ne pourront faire l'économie d'un ajustement de leur pratique à ce nouvel élément contextuel. Notons cependant qu'une possibilité de soutien financier à ces initiatives peut être identifiée dans le dernier accord de gouvernement fédéral qui, dans le cadre de cette réforme du chômage, prévoit que « le groupe souffrant d'un handicap professionnel (reconnu) pourra se voir proposer un emploi dans l'économie sociale (...). Cela nécessite un parcours de croissance dans l'économie sociale au niveau régional et fait l'objet d'une compensation financière » (p. 16). Reste à voir, maintenant, comment les autorités régionales se saisiront de cette opportunité venue du Gouvernement fédéral pour pérenniser les projets en cours.

BIBLIOGRAPHIE

Adam, C., et Braibant, F. (2025) « Zéro emploi créé : à Verviers. Le projet "Territoire zéro chômeur de longue durée" tourne à vide ». RTBF, 23 janvier 2025.

Antonopoulos, R. (2023) « Has the time for a European job guarantee policy arrived? » In : Arabadjieva, K., Countouris, N., Fabris, B. L. et Zwysen, W. (Éds.) *Transformative ideas – ensuring a just share of progress for all*, ETUI, Bruxelles, pp. 121-132.

Antonopoulos, R. (2024) *Towards a European Job Guarantee*, ETUI, Brussels, <https://www.etui.org/publications/towards-european-job-guarantee>.

Baillergeau, E. (2016) « "Aller vers" les populations en rupture. Les enjeux théoriques et pratiques de la notion d'outreach appliquée à la lutte contre les exclusions et la précarité ». In : Soulet, M.-H. (Éd.) *Les nouveaux visages du travail social*, Academic Press Fribourg, Fribourg, pp. 145-64.

Berger, M. et Charles, J. (2014) « Persona non grata. Au seuil de la participation ». *Participations*, 9 (2), pp. 5-36.

Castel, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.

Charles, J. (2024) *Comment garantir l'emploi ? Leçons des initiatives en cours en Europe*. CESEP, Nivelles, <https://www.cesep.be/publication/etude-garantir-lemploi/>.

Charles, J., Démotier, P., Norro, M., Timmermans, P. et Van Asbrouck, B. (2023) Mobiliser sans contraindre. Enjeux professionnels de l'accompagnement vers l'emploi, CESEP, Nivelles, <https://www.cesep.be/publication/mobiliser-sans-contraindre/>.

Charles, J., Dermine, E. et Hermant, P. (2019) *Territoires zéro chômeur de longue durée en Belgique. 20 conditions pour une appropriation réussie*. CESEP, Nivelles, <https://www.cesep.be/publication/etude2019-tzclld/>.

Charles, J., Ewbank, T., Hermant, P., Moens, F. et Kotten, T. (2021) *Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles Capitale. Identifier des activités économiques pertinentes pour les territoires et leurs habitants*. Rapport pour Actiris. ConcertES, Propage-s, FdSS, Ressources & CESEP, Bruxelles.

Charles, Ju., et Ferreras, I. (2024) « Démocratiser, démarchandiser, dépolluer : la contribution des "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée" », *RECMA*, 4 (370-371), pp. 40-57.

Charles, J., et Lamine, A. (2023) « Parcours juridiques des TZCLD belges », in : Charles J., Démotier P., Dermine, E., De Smedt, K., Hermant, P., Lamine, A. et Laroussi M. (Éds.) *Cheminement vers des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique*, CESEP, Nivelles, pp. 32-44, https://www.cesep.be/wp-content/uploads/2024/02/Cesep_etude2024_CheminementTZCLD_print-double-page.pdf.

De Smedt, L., Chomé, F. et Nicaise, I. (2021) *Territoires zéro chômeur de longue durée : analyse ex ante des coûts et bénéfices sociaux*. Rapport pour Actiris. HIVA-KULeuven & Factor-X, Bruxelles.

Dermine, E. (2017) *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi. Étude critique du rôle du droit international des droits humains*. Bruylant, Bruxelles.

Dermine, E. (2020) « The Right to Work: a Justification for Welfare to Work? » In: Eleveld, A., Arts, J. et Kampen, T. (Éds.) *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States: Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol University Press, pp. 49-66.

Dermine, E., et De Greef, V. (2016) « Le droit au travail librement entrepris (art. 1er, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non-protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de workfare ». In : Dorssemont, F., Van Drooghenbroeck, S. et Van Limberghen, G. (Éds.) *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Bruges : die Keure/la Charte, Bruges, pp. 309 et suivantes.

Detroux, L, El Berhoumi, M. et Vander Putten, N. (2019) « La légalité des finances ». In : Detroux, L, El Berhoumi, M. et Vander Putten, N. (Éds.) *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Larcier, Bruxelles, pp. 233-85.

Duverger, T., et Warnant, A. (2023) *Vers une garantie d'emploi territorialisée. Pour une Europe plus solidaire*. Fondation Jean Jaurès.

Erhel, C. (2009) « Objectifs et instruments des politiques de l'emploi ». in Erhel, C. (Éd.) *Les politiques de l'emploi*. Presses Universitaires de France, Paris, pp. 7-22.

ETUC (2023) *Resolution on the European Job Guarantee*. 259/08. Madrid.

European Committee of the Regions (2023) « Opinion of the European Committee of the Regions on zero long-term unemployment: the local and regional perspective ». *Official Journal of the European Union*, 2023/C 257/04.

European Parliament (2023) *Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2023 : Job creation – the just transition and impact investments*. 2022/2170(INI). Brussels.

European Social Fund Agency (2024) « Innovative Approaches Tackling Long-Term Unemployment » Call for proposals under ESF+ Social Innovation+ initiative . ESF-SI-2024-LTU-01. European Social Fund Plus Social Innovation Plus Initiative, Brussels.

Ferreras, I., Battilana, J. et Méda, D. (2020) *Le Manifeste Travail. Démocratiser, démarchandiser, dépolluer*. Seuil, Paris.

Fretel, A., et Jany-Catrice, F. (2019) *Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille*. Rapport d'évaluation intermédiaire. DARES - Clersé - LIRTES, Paris.

Gouvernement fédéral belge (2020) *Accord de gouvernement*. Bruxelles.

Gouvernement fédéral belge (2025) *Accord de coalition fédérale 2025-2029*. Bruxelles.

Gouvernement régional bruxellois (2019) *Déclaration de politique générale commune au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au collège réuni de la Commission communautaire commune. Législature 2019-2024*. Bruxelles.

Gouvernement wallon (2019) *Déclaration de politique générale pour la wallonie 2019-2024*. Namur.

Grandguillaume, L. et Tantot, A. (Éds.) (2024) *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée*. Berger Levrault, Paris.

International Labour Organization (2018) *Getting back to work: A study of the social impacts of Kinofelis*. Genève.

Kasy, M., et Lehner, L. (2023) « Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program ». *Stone Center Working Paper Series*, 67.

Lamine, A., et Neven, J.-F. (2021) « Droit au travail et démocratisation de l'économie. Le projet "Territoire zéro chômeur de longue durée" » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 8 (2493), pp. 5-52.

Leterme, C. (2021) « Histoire de l'insertion socioprofessionnelle en Belgique francophone » in : Leterme, C. *L'insertion socioprofessionnelle : des prémisses militantes au dévoiement politique*. Gresea Échos, n° 106.

Markowitsch, J., et Scharle, Á. (2024) *Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches*. Social Innovation Initiative, European Commission, Brussels.

Massaro, M. (2024) « Synthèse des co-formations » In : Charles, J. (Éd.) *Comment garantir l'Emploi?* CESEP, Nivelles, <https://www.cesep.be/publication/etude-garantir-lemploi/>.

Mosselman, K., Dekker, F. et de Vleeschouwer, E. (2022) « Experimenteren met basisbanen in Groningen en Rotterdam », *Beleid en Maatschappij*, 1 (48), pp. 26-42.

Neven, J.-F. et Dermine, E. (2019) *Importer l'expérience française « Territoire zéro chômeur de longue durée » en Belgique : questions juridiques*. IBEFE Sud-Hainant / UO / ULB, Bruxelles.

Neven, J.-F., Dermine, E. et Mechelynck, A. (2020) *Importer l'expérience française « Territoire zéro chômeur de longue durée » en Région de Bruxelles-Capitale : questions juridiques*. Actiris, Bruxelles.

Orianne, J.-F. et Moulaert, T. (2013) « La construction de l'employabilité des chômeurs : Un ordre négocié ». In : Dumay, X. et Frenay, M. (Éds.) *Un enseignement démocratique de masse : Une réalité qui reste à inventer*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, pp. 311-22.

Randall Wray, L. (2017) « Minsky's Approach to Employment Policy and Poverty. Employer of Last Resort and the War on Poverty », *The Levy Economics Institute Working Papers*, n° 515.

Tcherneva, P. (2021) *La garantie de l'emploi, l'arme sociale du Green New Deal*. Ed. or. 2020. La Découverte, Paris.

Vandenbroucke, F. (1999) « L'État social actif : une ambition européenne », Conférence Den Uyl, Amsterdam, texte dactylographié.

Walter, G. (2022) *Zwischenbericht der Evaluation des Pilotprojekts Solidarisches Grundeinkommen (SGE) des Landes Berlin*. Senat von Berlin, Berlin.



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2025