

ADJUGER LE TRAJET DES CHÔMEURS : UNE NOUVELLE PRATIQUE EN FLANDRE. ET EN WALLONIE ?



analyse

Novembre 2006

Edgar Szoc pour SAW-B

« **Tendering** » est le terme anglais pour « adjudication ». Mais, en matière de politiques d'emploi, ce n'est pas uniquement un mot : c'est également une pratique de plus en plus répandue en Angleterre et aux Pays-Bas. Et, depuis le 1^{er} janvier 2006, la Flandre elle-même s'est inspirée des principes du « tendering » pour une expérience d'accompagnement à la réinsertion des chômeurs. C'est en effet à cette date que son office régional de l'Emploi, le VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), a lancé un projet intitulé « trajecttendering », visant à externaliser le suivi de l'intégralité du parcours d'insertion de 6000 chômeurs de longue durée⁽¹⁾. Ceux-ci seront confiés à 14 organisations : 6 commerciales et 8 issues de partenariats mixtes entre entreprises commerciales et non commerciales, ou de partenariats associatifs. Ces 14 « heureux gagnants » ont été sélectionnés parmi 92 soumissionnaires en fonction de différents critères portant sur la méthode d'accompagnement proposée, l'expérience des collaborateurs, le prix proposé par chômeur accompagné (la moyenne des offres tournerait autour de 2760 euros⁽²⁾), etc. Il est à noter que cette partie forfaitaire est complétée par une prime à la « réussite », conditionnée au retour à l'emploi du chômeur accompagné. Ce projet-pilote (proeftuin), actuellement expérimenté dans 7 sous-régions flamandes (et pas à Bruxelles), devrait être poursuivi jusqu'en 2009, et éventuellement généralisé en cas de succès : le « trajecttendering » fera en outre l'objet d'une évaluation par Idea Consult, la société à qui avait déjà été confiée les évaluations annuelles du dispositif « Titres-services ».

En Région wallonne, même si le terme n'a pas encore fait florès, la pratique de l'adjudication/appeal d'offres, se répand également dans le secteur de l'Emploi. On peut en effet apparenter au « tendering » les appels à projets lancés, depuis 2005, par le Forem dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs. Étaient en effet appelés à y soumissionner, non seulement les partenaires associatifs habituels mais également les entreprises privées à finalité lucrative (les membres de Federgon, la Fédération des partenaires privés de l'Emploi, donc). Si le principe est proche de celui mis en oeuvre au VDAB, c'est bien par l'amplitude de ce qui est soumissionné que les deux dispositifs diffèrent : des modules spécifiques en Wallonie, l'intégralité du « parcours d'insertion », en Flandre.

Le « Tendering » ou la sous-traitance les yeux fermés

La principale question à se poser à propos du « tendering » est celle des différences entre ce système d'adjudication et la simple sous-traitance déjà pratiquée depuis belle lurette par les services publics, en matière d'emploi notamment. Une étude réalisée par le Hiva (Hoger Instituut voor de arbeid - KUL) à la demande de Federgon permet de commencer à y répondre en tentant de dresser des typologies⁽³⁾. Pour ce faire, les auteurs ont analysé le fonctionnement des marchés de l'Emploi aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, et ce, comme ils le disent eux-mêmes, « dans la perspective du secteur privé ».

Selon l'étude, trois éléments caractérisent distinctivement l'adjudication de la sous-traitance « classique » : la scission entre le donneur d'ordre et le prestataire de services, l'intensification de la concurrence et enfin la gestion axée sur les performances. En ce qui concerne cette dernière caractéristique, il s'agit pour l'autorité publique de faire un usage extensif d'incitants financiers et de délimiter les groupes cibles de manière précise - afin, notamment, de lutter contre la sélection « à l'envers », soit la tendance à privilégier les publics les plus proches de l'emploi. Dans ce cadre de gestion axée sur les compétences, il s'agit également pour le donneur d'ordre (le Forem, l'Orbem ou le VDAB) de ne plus exercer de contrôle sur les procédures et de se montrer aussi peu directif que possible quant au contenu, à l'organisation et à la méthode (contrairement à ce qui se pratique généralement dans un contrat de sous-traitance, qui multiplie les critères opérationnels plutôt que les objectifs finaux). On notera toutefois que le tendering « à la flamande » s'éloigne quelque peu de cet idéal-type puisque parmi les critères d'attribution des marchés, la méthode mise en avant par les opérateurs représente 50% de la pondération - et le prix seulement 20%.

À combien, le chômeur?

Si, au Forem, il s'agit pour le moment d'adjuger des modules de formation ou d'accompagnement, la voie suivie par le VDAB est nettement plus radicale puisqu'avec le « trajecttendering », c'est presque le chômeur lui-même qui fait l'objet d'une adjudication, et son suivi complet qui est délégué au plus offrant⁽⁴⁾. Le VDAB n'est plus alors chargé que de la détermination du trajet (« trajectbepaling ») et pas de son organisation concrète. Ce qui constituait naguère le « pré carré » du VDAB (ce qu'au niveau wallon, on a pu appeler le rôle de régisseur-ensemblier du Forem) se voit désormais confié à des organismes extérieurs. Un État de fait qui ne va pas sans provoquer quelques inquiétudes.

Ainsi, pour Eric Mikolajczak, président d'Aleap : *« S'il est évidemment naturel que les pouvoirs publics cherchent l'efficacité dans l'allocation de leurs ressources, un système de mise en concurrence tel que celui du tendering est cependant porteur de danger et le fait de travailler par appel à projets est contestable : le travail structurel doit se faire sur la base d'une reconnaissance qui garantit un minimum de stabilité pour les opérateurs. Le paiement au résultat risque de poser des problèmes d'ordre déontologique dans la mesure où l'intéressement à la mise à l'emploi pourrait occasionner des pressions parfois excessives sur le chômeur accompagné - le tout dans le climat de contrôle du comportement de recherche d'emploi que l'on connaît ».*

Bien au-delà des enjeux ponctuels qu'elle révèle, cette question enchevêtre toute une série de débats liés aux rôles respectifs de l'État, du secteur privé (à finalité lucrative), et de l'associatif, ainsi qu'à l'importance de la nature et du statut juridique d'un prestataire de Service d'intérêt général : un débat théorique qui n'est pas sans incidence concrète... À marchandiser de la sorte une série de services, l'État court en effet le risque de ne plus pouvoir se prévaloir de leur spécificité lorsqu'il s'agira de les défendre contre les vagues de dérégulation orchestrées au niveau européen. Comment, par exemple demander l'exclusion du secteur de l'Emploi du champ de la directive Services (dite Bolkestein), comme l'a fait la Belgique, tout en le libéralisant de l'intérieur?

On a également pu observer cette tension lors des discussions autour du Pacte associatif : le secteur de l'Insertion, représenté par la FÉBISP (Fédération bruxelloise des opérateurs d'insertion socioprofessionnelle et de l'Économie sociale), s'y plaignait notamment des appétits dévorants du secteur de l'intérim sur ce que les acteurs associatifs considèrent comme leur terrain - et de la façon dont la télévision publique relayait au sein même de ses plages d'information, sans la moindre critique, les campagnes dites de « services » émanant des entreprises intérimaires...

Réagir

Face à cette lame de fond, SAW-B entend bien demeurer un lieu d'échanges et de propositions collectives autour de questions centrales pour l'avenir de notre secteur : Comment éviter une position qui serait purement défensive et assimilée à du freinage contre le sens de l'histoire ? Comment promouvoir une vision pluridimensionnelle de la mise à l'emploi, qui ne réduise pas les personnes à des variables binaires (actif/inactif) ? Comment faire valoir la nécessité d'un travail à visée non lucrative en matière de formation et d'insertion, sans apparaître comme des entrepreneurs uniquement attachés à leur part de marché et tentant d'ériger des barrières à l'entrée ? Se poser ces questions, c'est aussi revenir, ensemble sur le sens même de l'action associative.

(1) Le site du VDAB offre des détails et de nombreux documents de travail sur la pratique du « trajecttendering » : <http://www.vdab.be/trajecttendering/>

(2) Voir Peter De Cuyper, « De proeftuin "tendering"; een innovatie op de Vlaamse arbeidsmarkt » in OCMW Visies, n°2, avril-mai-juin 2006. L'article est disponible en ligne à l'adresse : http://www.ocmwvisies.be/de_proeftuin.htm.

(3) Peter De Cuyper, Ludo Struyven & Ingrid Vanhoren, Les entreprises privées dans la politique du marché de l'emploi. Analyse des expériences de libre fonctionnement du marché aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne dans la perspective du secteur privé, Hiva, 2006. Le rapport est disponible sur le site de Federgon : http://www.federgon.be/fileadmin/docs_fr/publications/Eindrapport_studie_tendering_04_2005_FR.pdf.

(4) Précisons toutefois que cette délégation doit se faire avec l'accord du chômeur, qui a également la possibilité de choisir parmi les deux organismes d'accompagnement externes (externe begeleidingsorganisaties) présents dans sa sous-région.