

Dispositif d'insertion professionnelle et menace de sanction

Une analyse psychosociale

Depuis 1994, sous l'impulsion de l'OCDE, les politiques d'insertion professionnelle ont inclus une composante appelée 'activation', impliquant de la part des chômeurs la participation à des programmes de formation, à des stages et des démarches de recherche d'emploi. En 2004, ces politiques ont revêtu un caractère obligatoire et entraîné la possibilité d'une sanction. Quels sont les effets de ces mesures, et en particulier le rôle joué par leur caractère obligatoire et coercitif, sur la santé mentale et l'insertion sociale ?

*par David BOURGUIGNON,
Ginette HERMAN et
Georges LIÉNARD*

Les effets de la coercition exercée par les politiques d'activation des chômeurs sont généralement abordés sur le plan de l'insertion professionnelle. Mais une autre question mérite d'être posée : de telles mesures assurent-elles un niveau de santé mentale suffisant pour garder opérationnelles la recherche d'emploi et l'intégration sociale ? Dans cet article, c'est cette dernière question qui est traitée. Auparavant, il importe toutefois de préciser divers éléments relatifs aux politiques d'emploi actuelles à l'égard des chômeurs.

La politique d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs

Inaugurée en 2004, la politique d'activation des chômeurs marque un tournant décisif dans l'accompagnement et le suivi qui leur étaient réservés jusque-là. Désormais, les chômeurs sont passibles de sanctions non seulement pour des 'fautes' (abandon d'emploi, refus d'un emploi proposé, non présentation à une convocation, etc.) ou des fraudes (fausse déclaration, travail au noir, etc.), mais également – et c'est là que réside la 'nouveau-té' – s'ils ne se montrent pas suffisamment actifs dans leur recherche d'emploi ou dans les engagements pris pour améliorer leur employabilité, par exemple en suivant une formation. Cette politique étant décrite dans l'article précédent, nous n'en rappellerons ici que les lignes essentielles pour situer le cadre de notre analyse.

Concrètement, cette politique conjugue deux aspects, l'un centré sur l'aide et les services proposés aux chômeurs (essentiellement par les services régionaux, FOREM ou Actiris¹), l'autre sur le contrôle des démarches effectivement opérées par ces chômeurs (contrôle effectué par l'ONEM, mais également par les services régionaux, la différence étant que l'ONEM peut infliger lui-même des sanctions, tandis que dans le cas des services régionaux, des sanctions n'interviendront que si ces derniers informent l'ONEM d'un manquement au programme convenu).

Sans entrer dans les détails des différents cas de figures, le principe général de la politique d'activation repose sur les éléments suivants :

- Sur base d'un bilan de la situation professionnelle du chômeur, un plan d'action est convenu (comprenant réponses à des offres d'emploi, candidatures spontanées, engagement dans des formations, stages, ...).
- Ce plan débouche sur une convention signée par le chômeur, qui s'engage à en respecter les termes.

1. Ou par l'Arbeitsamt en Communauté germanophone.

- Si les engagements prévus ne sont pas respectés par le chômeur ou si ses efforts sont jugés insuffisants, il encourt des sanctions, limitées dans un premier temps (diminution ou suspension temporaire des allocations de chômage), mais qui peuvent être revues progressivement à la hausse et aller jusqu'à l'exclusion du droit aux allocations. Comparée aux plans antérieurs d'accompagnement des chômeurs, la politique d'activation de 2004 a dès lors comme caractéristique de porter davantage l'accent sur leurs devoirs que sur leurs droits.²

Les effets de la politique d'activation

L'efficacité de cette politique a principalement été mesurée sur le plan de l'insertion professionnelle. Les études réalisées montrent à ce sujet des effets contrastés.³ Si, d'un côté, cette politique semble accroître l'accès à l'emploi ; de l'autre, cet accroissement n'est pas généralisé. D'abord, il se limite aux personnes dont les profils professionnels sont

2. LIÉNARD G., *Crise sociale et responsabilisation des groupes précaires : analyse sociologique*, in HERMAN G. (dir.), *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, Bruxelles, De Boeck, 2007 ; LIÉNARD G., MANGEZ E., *Contexte politique des plans d'accompagnement, des conventions et des contrats d'insertion*, in COLLART J., BOURGUIGNON D., DELROISSE S., HERMAN G., LIÉNARD G., MANGEZ E. (avec la collaboration de LEKOEUCHE A.), *Analyse psychosociale des processus d'insertion des individus appartenant à des publics vulnérables*, Charleroi, CERISIS, Rapport final de recherche, Ministre de l'Économie et de l'Emploi, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), 2008.

3. COCKX B., DEFOURNY A., DEJEMEPPE M., VAN DER LINDEN B., *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Rapport de recherche dans le cadre du programme 'Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité fédérale' de la Politique scientifique, 2007 (rapport en ligne : www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf) ; COCKX B., DEJEMEPPE M., VAN DER LINDEN B., *L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?*, in *Regards économiques*, n°85, février 2011 (article en ligne : www.regards-economiques.be/images/reco-pdf/reco_96.pdf).

les plus favorables sur le plan de l'embauche (niveau élevé d'instruction, expérience professionnelle antérieure). Ensuite, l'accroissement du retour à l'emploi est surtout présent là où les offres d'emploi sont abondantes ; ailleurs, il est proche de zéro. Enfin, la qualité des emplois obtenus, là où il y a un effet significatif de la mesure, est légèrement inférieure à celle de ceux qui auraient été obtenus hors activation (contrats à durée déterminée plus courts et moins bien rémunérés).

Au-delà des effets en termes d'insertion professionnelle, une autre question émerge. Elle résulte du fait que la majorité des personnes activées n'ont pas retrouvé de travail.⁴ Qu'en est-il pour elles sur le plan de la santé psychologique ? La question est centrale car on sait que cette variable intervient non seulement dans la persistance des activités de recherche d'emploi, mais surtout dans la possibilité pour les individus de jouer un rôle actif dans toutes les sphères de vie (vie politique, familiale, associative...).

Dans cet article, deux études sont présentées. Toutes deux visent les mêmes objectifs mais elles les mettent en œuvre au travers de deux procédures de recherche différentes et complémentaires. La première est une procédure fréquemment utilisée dans l'évaluation des politiques sociales. Elle met à jour l'existence de corrélations et analyse la correspondance qui pourrait exister entre la participation à un dispositif, soit la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) de l'ONEM, et le niveau de santé mentale ou d'insertion sociale. La seconde recherche ambitionne de mettre en évidence une relation de cause à effet. En d'autres mots, elle tente de vérifier si la participation à un dispositif a un effet significatif sur le niveau de santé mentale ou d'insertion sociale observé. C'est dans un laboratoire 'virtuel' qu'un tel objectif peut être mis en œuvre, le

4. LIÉNARD G, *Crise sociale et responsabilisation des groupes précaires : analyse sociologique*, op. cit.



principe consistant à modifier un seul élément à la fois tout en maintenant les autres constants. Les résultats ainsi obtenus permettent de préciser dans quelle mesure l'élément en question (ici, la participation à un dispositif) influence d'autres variables (la santé mentale ou l'insertion sociale).⁵

5. Pour une présentation plus complète, voir : BOURGUIGNON D., HERMAN G., LIÉNARD G., LEKOEUCHE A., *Insertion professionnelle et santé mentale*, in *La Revue Nouvelle*, n°1, janvier 2009, pp. 50-64 (article en ligne : www.researchgate.net/publication/234065023_Bourguignon.indd).

Entre dispositifs et chômeurs : des relations inattendues

La première étude, réalisée en 2007 en Région wallonne, s'attache à deux questions. La menace de sanction véhiculée par l'ACR est-elle associée à la volonté des chômeurs de (re)trouver un emploi ? Quel rôle joue-t-elle sur leur santé mentale ? Pour répondre à ces questions, nous avons comparé deux dispositifs : d'une part l'ACR et d'autre part le Contrat crédit insertion (CCI) (*voir encadré page suivante*). Ce dernier partage avec l'ACR plusieurs aspects (le chômeur reçoit un soutien et s'engage, par la signature d'une convention, à se former ou à rechercher un emploi) mais en diffère par le fait qu'en cas de non-respect du contrat, aucune sanction n'est prévue. L'étude que nous avons effectuée compare donc, sur les mêmes variables, les effets respectifs de l'ACR et du CCI. Toutefois, dans cette procédure, un écueil subsiste. Il est possible que les effets observés ne diffèrent pas entre eux mais se singularisent par rapport à une troisième situation, caractérisée par l'absence de toute participation à un dispositif d'insertion. Dès lors, nous avons adjoint à l'étude un groupe complémentaire (dit groupe 'neutre'), composé de chômeurs n'ayant signé ni de convention dans le cadre de l'ACR, ni de CCI.

L'étude a été réalisée en partenariat avec les FOREM régionaux de La Louvière et de Charleroi, ainsi qu'avec le siège central du FOREM.⁶ Trois groupes de chômeurs y ont participé. Le premier était composé de 274 personnes ayant signé une convention d'activation, le deuxième de 164 personnes ayant signé un CCI⁷ et le troisième de 166 personnes n'ayant signé ni l'une ni l'autre. C'est sous la forme d'un questionnaire fermé que les informations ont été recueillies.

6. Nous tenons à remercier nos partenaires du FOREM pour leur soutien à la recherche, de même que les personnes qui ont accepté d'y participer.

7. Il est à noter qu'une partie de ces personnes ont, au cours de la recherche, également signé le contrat ONEM.

En 2006-07, au moment où la première étude a été réalisée, le **contrat crédit insertion (CCI)** relevait du décret wallon DIISP (Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle). L'entrée dans ce 'dispositif', qui s'adressait aux demandeurs d'emploi inscrits en tant que tels auprès de FOREM Conseil, se faisait sur une base volontaire et se concrétisait par la signature d'un contrat visant l'accès à un emploi durable et de qualité. Ce contrat, d'une durée maximale de deux ans, devait garantir au bénéficiaire « *un suivi individualisé et un soutien à l'insertion professionnelle se traduisant notamment par la réalisation d'un bilan personnel et professionnel préliminaire, une évaluation formative continue, une offre permanente de services relatifs à la formation et à l'insertion socioprofessionnelle, la mise en place plus fluide de filières, et la formalisation de passerelles entre les différents acteurs du dispositif et entre les différentes actions entreprises par et avec le bénéficiaire pour lui permettre d'atteindre le plus rapidement et le plus efficacement possible son objectif de formation et d'emploi* ». NB : Le CCI est aujourd'hui remplacé par un 'plan d'actions' dans le cadre du nouveau décret sur l'Accompagnement individualisé (entré en vigueur le 1^{er} octobre 2012) qui a succédé au décret DIISP.

Sanctions et volonté d'insertion professionnelle

La comparaison des trois groupes a porté sur l'insertion professionnelle exprimée par les personnes au travers d'une série de questions. Les résultats montrent que, comparées à celles du groupe 'neutre', les personnes participant à l'ACR ont développé une vision plus fermée du monde du travail. En d'autres mots, elles considèrent que l'emploi leur est davantage inaccessible. Par contre, en ce qui concerne la recherche d'emploi, les personnes les plus motivées sont celles qui ont signé le CCI. On pourrait croire que la durée de chômage est un

facteur explicatif de ces résultats mais il n'en est rien dans la mesure où cette durée est équivalente dans les groupes ACR et CCI, tandis qu'elle est largement supérieure dans le groupe 'neutre'.

Ces résultats plaident pour une remise en question du rôle incitatif de la sanction lorsqu'il s'agit de rechercher un emploi. Ils confirment en fait les résultats de nombreuses recherches ⁸ montrant qu'une menace peut diminuer la volonté d'un individu de réaliser de manière autonome une tâche qui ne soit pas guidée par la recherche de l'approbation d'autrui ou l'évitement d'un sentiment de culpabilité. En effet, quand un comportement est dicté par une autorité extérieure à l'individu, celui-ci peut se sentir motivé à restaurer sa liberté et agir de façon contraire à ce qui est attendu.

Sanctions et bien-être

D'une manière générale, être sans travail entraîne une dégradation de la santé mentale. ⁹ La recherche d'emploi est-elle dès lors un moyen de la préserver ? Les résultats ne confirment pas cette hypothèse : les chômeurs du groupe CCI ressentent plus de honte et de culpabilité et montrent un niveau de bien-être inférieur à celui des deux autres groupes. En somme, ce sont les participants qui montrent le plus de motivation à rechercher du travail (tout en développant une vision fermée du monde professionnel) qui ont le niveau le plus faible de bien-être. Cette observation est confirmée par diverses études. ¹⁰ Contrairement à d'autres stratégies (comme déménager vers une zone plus riche en emplois disponibles, suivre une formation professionnelle,

8. VALLERAND R. J., *Toward a hierarchical model of intrinsic and extrinsic motivation*, in ZANNA M.P. (dir.), *Advances in experimental social psychology*, Academic Press, New York, 1997, pp. 271-360.

9. HERMAN G., *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, op. cit.

10. PAUL K. I., MOSER K., *Unemployment impairs mental health : meta-analyses*, in *Journal of Vocational Behavior*, 74 (3), 2009, pp. 264-282.

s'investir dans la vie associative, minimiser la place du travail dans notre société, dévaloriser son emploi précédent), la recherche d'emploi est donc négativement associée au bien-être. Ceci est lié probablement aux nombreux refus que les chômeurs essuient lorsqu'ils candidatent à un emploi, refus qui entraînent découragement et anxiété.

En conclusion, cette première recherche met en exergue deux éléments. Le premier porte sur la motivation à entamer ou poursuivre des démarches de recherche d'emploi. Les résultats obtenus sont en fait contraires au postulat qui sous-tend les politiques publiques actuelles, postulat selon lequel la menace de sanction constitue un incitant à la volonté d'insertion professionnelle. En fait, ce sont les chômeurs qui ont signé le document ne comportant pas de sanction potentielle qui manifestent la plus grande motivation à rechercher du travail. Ce résultat suggère que la sanction a un rôle contreproductif parce qu'elle externalise la motivation à rechercher du travail. En quelque sorte, le chômeur agit non pas en vue d'une satisfaction personnelle, mais dans l'intention de se soumettre à la volonté d'autrui.

Au regard de ces résultats, peut-on dès lors suggérer qu'une démarche telle que celle sous-jacente au CCI constitue une solution adéquate pour les chômeurs ? La réponse est des plus délicates. En effet, nos analyses, de même que d'autres études, ont mis en évidence que les chômeurs qui manifestent la plus grande volonté d'insertion professionnelle montrent aussi la plus forte dégradation de leur bien-être.

Les dispositifs d'activation comme cause d'effets paradoxaux sur les chômeurs

La recherche qui vient d'être exposée présente une série de limites. En particulier, étant corrélative, elle ne peut répondre à la question de la causalité : est-ce la participation au dispositif qui est à l'origine du niveau de santé mentale ou d'insertion sociale, ou bien d'autres variables sont-elles responsables des effets observés ? **La seconde recherche** tente dès lors de pallier cette limite. Elle met en place une méthode dite expérimentale. Plutôt que de comparer un dispositif qui inclut une menace de sanction à un autre qui n'en comporte pas, comme ce fut le cas de la recherche ci-dessus, nous avons ici construit nous-mêmes une situation mettant en exergue soit l'apport d'un soutien, soit la menace d'une sanction. ¹¹

Cette recherche ¹² a été réalisée dans la région montoise en partenariat avec le FOREM Conseil de Mons. Concrètement, 67 chômeurs qui avaient signé une convention d'activation ont accepté d'y participer. Au cours d'une séance d'information, ils ont été répartis aléatoirement en trois groupes. Dans le premier groupe, une chercheuse leur a brièvement rappelé que l'ACR comportait, de manière prioritaire, un caractère d'aide et de soutien destiné à faciliter leur insertion professionnelle (condition 'soutien') ; dans le deuxième, elle a évoqué l'aspect contrôle de l'ACR au sens où celle-ci pouvait, dans certaines circonstances, déboucher sur un avertissement et une sanction

11. Cette méthode, dans la mesure où elle garde constantes toutes les dimensions de la situation, sauf celle qui est volontairement 'manipulée', fournit une indication fiable quant aux effets réels de la dimension 'manipulée'. Notons toutefois que cette procédure pêche par son caractère artificiel lié à la mise en place de la 'manipulation'.

*12. Voir : LEKOEUCHE A., **Plan d'accompagnement des chômeurs : aide ou sanctions, quelles conséquences pour le chômeur ?** (travail de fin d'études), FOPES, 2008.*



POUR ADOUCCIR LA CHASSE AUX CHÔMEURS, LES SANCTIONS SERONT D'AVANTAGE CHANTÉES EN CANON PAR L'ONEM ET LE FOREM

(condition 'sanction') ; enfin, dans le dernier, elle n'a rien évoqué de ce dispositif (condition 'neutre'). L'objectif est d'étudier l'impact des informations données sur la volonté d'insertion professionnelle et sur la santé mentale des chômeurs et, en particulier, d'analyser le rôle joué par les conditions 'sanction' et 'soutien'.

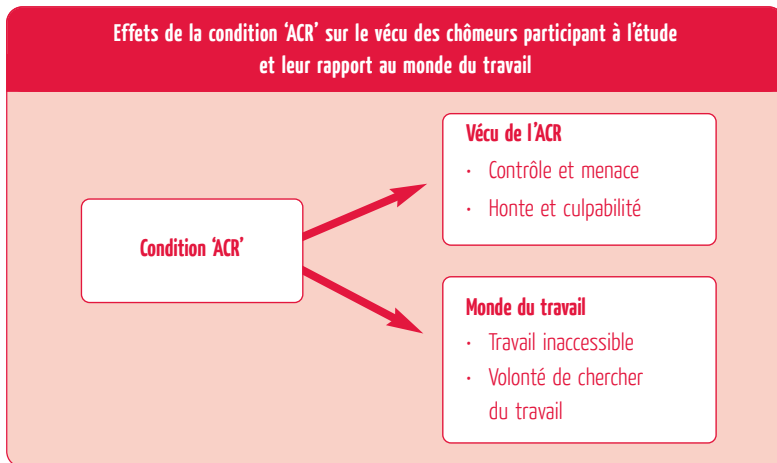
Quels sont les effets ?

Contrairement à nos attentes, les deux conditions 'sanction' et 'soutien' n'ont généralement pas conduit à des effets contrastés, ni en termes d'insertion professionnelle, ni en termes de bien-être. Les chômeurs n'ont pas manifesté de réactions différenciées en fonction du fait qu'on leur avait rappelé le caractère soutenant ou sanctionnant de l'ACR. En quelque sorte, le fait d'évoquer l'un ou l'autre de ces aspects indiffère ; il rappelle simplement aux chômeurs qu'ils participent à l'ACR.

Étant donné ce résultat, la suite des analyses a porté, à titre exploratoire, sur une comparaison entre une condition 'ACR' (réunissant les conditions 'soutien' et 'sanction') et la condition 'neutre'. Cette fois, les analyses fournissent des résultats statistiquement significatifs. En

ce qui concerne le vécu des chômeurs, les participants de la condition 'ACR' ressentent davantage de contrôle et de menace que ceux de la condition 'neutre'. De plus, ils ne perçoivent pas que le dispositif, tel quel, leur apporte une aide particulière. Ces résultats suggèrent que, d'une manière globale, l'ACR est plutôt perçue comme un instrument de sanction que comme un outil de soutien. Il n'est dès lors guère étonnant de constater que, comparés à la condition 'neutre', les participants à la condition 'ACR' ressentent davantage de honte et de culpabilité, émotions qui affectent négativement leur estime de soi.

Concernant le monde du travail, la comparaison avec la condition 'neutre' montre que le rappel des missions de l'ACR induit une perception de l'emploi comme étant davantage inaccessible. Dans un tel contexte, décrocher un emploi se révèle donc une mission dont la difficulté se trouve renforcée. Malgré cela, les participants de la condition 'ACR' expriment davantage leur bonne volonté à candidater à un emploi que ceux de la condition 'neutre'. La figure ci-dessous rend compte de ces résultats.



Les conclusions auxquelles cette étude aboutit mettent en évidence trois éléments.

En premier lieu, malgré le fait qu'il comporte à la fois des dimensions de soutien et de sanction, l'ACR est perçue par les chômeurs bien plus comme une source de menace que comme une forme d'aide. En quelque sorte, sa fonction de contrôle menaçant 'absorbe' sa fonction d'aide.

En second lieu, la simple évocation de l'ACR a pour conséquence d'accentuer la volonté des chômeurs de quitter leur situation de non-emploi et d'accorder de l'importance au domaine professionnel. Au vu de ces résultats, on pourrait se dire que l'ACR facilite l'insertion professionnelle des chômeurs en ravivant leur motivation à rechercher un emploi. Cette interprétation est toutefois battue en brèche par le fait que les participants de la condition 'ACR' développent une vision plus fermée du monde professionnel que ceux de la condition 'neutre' : ils ne voient pas comment pouvoir y accéder. En fait, les chômeurs se retrouvent dans une situation paradoxale : d'une part, ils expriment une plus grande volonté de s'insérer professionnellement ; d'autre part, ils perçoivent le monde du travail comme inaccessible.

Ce paradoxe pourrait être à l'origine de tensions psychologiques et altérer la santé mentale des chômeurs. Se souvenir du fait qu'on participe à l'ACR entraîne une détérioration de l'estime de soi personnelle et une augmentation des émotions négatives telles que la honte et la culpabilité. Ces résultats confirment ceux obtenus dans l'étude précédente : plus les chômeurs entreprennent des recherches d'emploi, plus leur bien-être se dégrade.

Conclusions

Les deux recherches présentées dans cet article ont tenté de clarifier les effets de dispositifs comportant des menaces de sanction. La première, au travers d'une enquête réalisée auprès de chômeurs, a comparé la manière dont différents dispositifs d'insertion socioprofessionnelle étaient associés à la volonté d'insertion sur le marché du



travail et à la santé mentale. La seconde a visé les mêmes objectifs mais en mobilisant une procédure expérimentale permettant d'inférer des relations de causalité.

Les conclusions auxquelles ces recherches aboutissent suggèrent que les politiques publiques basées sur la menace de sanctions présentent une série d'effets équivoques, voire négatifs. L'ACR semble générer un sentiment de menace et induire de la honte et de la culpabilité, lesquelles dégradent l'estime de soi des chômeurs. De plus, bien qu'il puisse, sous certaines conditions, constituer un incitant dans la recherche d'emploi, l'ACR conduit également à développer une vision du monde du travail comme étant inaccessible. Deux questions surgissent alors : comment les chômeurs font-ils face à un tel paradoxe et quels sont les effets à long terme de phénomènes antagonistes dans un contexte de pénurie d'emploi ?

Ces conclusions n'invalident pas pour autant les politiques basées sur le soutien et l'incitation à la formation. Celles-ci, pour peu qu'elles soient dissociées de la menace, sont utiles à un double titre. D'une part, si la croissance durable revient, il est pertinent que les personnes les moins diplômées soient mieux formées afin de pouvoir saisir les opportunités d'emploi. D'autre part, l'augmentation des capacités liées à la formation contribue à augmenter l'insertion dans diverses dimensions de la vie sociale, éducative, familiale, et à renforcer l'exercice de démarches citoyennes.

David BOURGUIGNON – Université de Lorraine à Metz

Ginette HERMAN – Université catholique de Louvain

Georges LIÉNARD – Université catholique de Louvain