

Flexicurité et Troisième secteur en Espagne : redéfinissons la gestion du chômage

Alba Artiaga Leiras

Université Complutense de Madrid, Espagne

Carlos J. Fernández Rodríguez

Université Autonome de Madrid, Espagne

Maria Paz Martín Martín

Université Complutense de Madrid, Espagne

Tout au long des dernières décennies, un phénomène à mettre en relief dans la gestion du chômage, et des politiques sociales en général dans les pays européens, a été la délégation, par les institutions publiques, de certains programmes de lutte contre le chômage à des associations et à d'autres organismes privés. Ces processus de délégation partagent, pour une large part, ce que l'on a identifié comme un courant de "modernisation" des services pour l'emploi, et ils se basent sur le fait qu'une attention individualisée et spécifique ne peut pas être correctement menée à bien en partant des rigidités bureaucratiques attribuées – dans un cadre idéologique dominé par des paradigmes comme la Nouvelle Gestion Publique, et les paradigmes de l'activation et de la flexicurité – à l'administration de l'État (Serrano Pascual/Magnusson, 2007).

Ce retournement radical mettant l'accent sur l'individu, intégré dans ce que l'on appelle les politiques actives pour l'emploi, fera que l'intervention avec le chômeur deviendra un idéal d'attention plus personnalisée, et mettra aussi en évidence le travail et le contrat, éléments qui sont à la base du paradigme d'intervention de l'activation, comme le souligne Serrano Pascual (2007). Les ONG et autres associations, vu qu'elles disposent de signes distinctifs très importants pour ce modèle, par exemple la tradition d'une attention plus proche et d'un appui spécial aux exclus, apparaissent comme les acteurs ayant un attrait potentiel pour se charger de l'implantation de nouvelles politiques pour l'emploi.

Nous nous proposons ici d'expliquer les implications de cette participation du troisième secteur en Espagne en partant d'une recherche empirique faite tout au long de l'année 2009 (1). Pour ce faire, notre contribution aura deux parties. La première consistera à exposer le contexte de l'intervention des ONG dans la gestion du chômage, en décrivant l'incorporation du secteur associatif à la participation institutionnelle aux politiques actives pour l'emploi. La deuxième sera centrée sur l'analyse des discours des coordinateurs de trois entités d'action sociale – ONG 1, ONG 2, ONG 3 (2) – qui ont des conventions avec l'administration publique pour l'implantation de politiques d'activation. Grâce à cette analyse, nous essaierons de voir comment les différents participants à l'implantation de la politique négocient leur position par rapport aux autres, redéfinissent leur identité et mettent sur pied des arguments de légitimité au sein d'un système de gouvernance diffus. Enfin, nous concluons brièvement sur les mutations du sens et de l'activité des ONG dans ce nouveau contexte.

1. Nouvelle gouvernance dans la politique pour l'emploi, nouveaux acteurs : le troisième secteur en Espagne

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, depuis les années soixante-dix, et coïncidant en cela avec la crise de légitimation des modèles de gestion keynésiens-fordistes, surgissent un ensemble de nouvelles approches de la gestion publique qui deviendront rapidement hégémoniques et qui réclament une réforme du fonctionnement des services publics, accusés d'être inefficaces et rigides. Y figure, entre autres, la Nouvelle Gestion Publique, ensemble de théories qui demandent, en gros, que les institutions publiques adoptent des mécanismes de fonctionnement semblables à ceux du marché –

hypo-étatisé par le néolibéralisme dominant face à la bureaucratie stigmatisée (voir Pollitt, 1990 ; Boltanski/Chiapello, 1999). L'hégémonie du nouveau géréncialisme ou managerialisme a pour résultat le déplacement vers une "gestion diffuse", obsédée par les objectifs et l'évaluation, de telle façon que les processus de mise en œuvre et les besoins exprimés par les citoyens deviennent, en quelque sorte, invisibles. Les transformations de l'intervention sociale (tant au niveau du financement que pour les caractéristiques des processus de mise en œuvre) finissent par générer une incorporation en masse de nouveaux acteurs pour la gestion des politiques sociales (entreprises privées, associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.) qui fournissent des services par le biais de contrats, d'accords ou de négociations avec les autorités publiques, et qui sont soumis à un régime d'audit.

Cette dynamique contractuelle affecte le rôle de l'État, qui n'est plus le principal garant du bien-être social, et déplace vers le travailleur la responsabilité qui était attribuée au système/contexte, y ajoutant une nuance de déqualification morale et/ou intellectuelle du citoyen qui, ou bien se considère "incapable de s'aider lui-même" et se juge "inadapté" à la nouvelle réalité du travail, ou bien à qui l'on reproche d'être un profiteur et de toucher, sans honte, les subventions publiques. Les politiques de gestion du chômage devront donc faire face à un virage copernicien dont la fonction consistera à contribuer à l'ajustement entre l'offre et la demande et à intervenir dans une sphère thérapeutique et morale (Serrano Pascual/Magnusson 2007), soit grâce à des actions formatives, soit grâce à des programmes d'orientation/accompagnement. Dans ce nouveau scénario s'incorporeront des entités à but non lucratif, insérées dans une structure triangulaire du bien-être, où interviennent l'État (ou un autre organisme public), l'agent contracté (organisme à but non lucratif ou non) et le client de ces services (le citoyen chômeur). Elles occuperont ainsi le rôle qui correspondait avant à la bureaucratie étatique en offrant des services de médiation et d'orientation dans le but explicite de réduire la dépendance des individus vis-à-vis de l'administration, en améliorant leur employabilité et en les éloignant de l'exclusion sociale (Rodríguez Cabrero, 2003).

En Espagne, les nouveaux processus de gestion du chômage ont eu lieu dans un contexte de chômage élevé (toujours supérieur à

15 % dans les années quatre-vingt) qui remettait en cause l'efficacité de l'intervention publique ; s'y ajoutait la pression faite par les instances supranationales (UE, FMI, OCDE, OIT) en faveur d'une remise en question de cette même gestion publique. Le processus de modernisation des services publics pour l'emploi en Espagne suit, en principe, deux voies parallèles : d'une part, la décentralisation autonome (qui entraînera de quasi-contrats internes entre différents niveaux administratifs) ; d'autre part, la décentralisation qui se charge de la reconnaissance légale et de la régulation des autres agents à caractère privé, reconnue par la loi 10/1994 (et qui ouvre le régime légal des contrats entre agents privés et administrations publiques selon des processus d'autorisation et d'appels d'offres). Toutefois, la véritable cascade contractuelle est générée au moment où les transferts sont complétés ; de cette façon, les communautés autonomes deviennent une "partie principale" potentielle des contrats signés avec des fournisseurs – par exemple des corporations locales et des entités privées – en même temps que "contrepartie" par rapport à la "partie principale" du contrat, contrepartie avec laquelle une dynamique de souscription d'accords de collaboration. À un moment où commence à se produire la fracture de l'État Social, les ONG apparaissent comme des entités permettant de réduire les problèmes de budget et de distribuer des responsabilités. La décentralisation de la gestion publique, ceci se référant au caractère bureaucratique et inefficace des administrations publiques, devient un mécanisme de "modernisation" avalisé par les discours légitimateurs de la reconversion des affaires publiques

Au début, le rapport entre État et troisième secteur (dont l'institutionnalisation sera promue par les pouvoirs publics) était établi à partir de la concession de subventions et, par la suite, grâce à des concerts et d'autres sortes de contrats qui impliquaient une collaboration économique. Cette situation a eu parfois des effets pervers et a donné lieu soit à un changement radical et une orientation vers la gestion marchande des ONG, soit à la naissance d'ONG et d'entreprises qui n'avaient d'autre but que de participer au partage du "gâteau". Le scénario qui en résulte est assez complexe. En effet, on court le risque que certaines organisations accumulent beaucoup de pouvoir et deviennent des entités monolithiques de gestion des affaires sociales. Les organisations sociales, quant à elles, ont dû

coexister avec la compétence privée par le biais de la variable “prix”, ceci ayant engendré un champ hybride dans le cadre de l’intervention alimentant le débat entre responsabilité d’État, solidarité sociale et rentabilité privée (Rodríguez Cabrero, 2003, pp.30-31). Dans le domaine de l’emploi et de la lutte contre le chômage, cette métamorphose du service a lieu aussi, métamorphose due au “changement de fonction” de ce dernier. Non seulement les syndicats, mais aussi de nombreuses entités d’action sociale luttant contre l’exclusion participent à la gestion des politiques d’activation des chômeurs et de promotion de leur intégration dans le marché du travail. C’est ainsi qu’un système mixte de bien-être est concrétisé, système dans lequel l’État devient la pièce clé de régulation, de production et de financement mais où, malgré tout, les entreprises et les organisations bénévoles participent de plus en plus, en privatisant une partie de la production et de la gestion du bien-être social.

Bien entendu, ces processus de mélange des associations avec l’administration publique provoquent des mutations dans la nature et leurs logiques traditionnelles. Au fur et à mesure qu’elles partagent les nouvelles logiques de gestion pour augmenter leur cadre et leur capacité d’action, via l’échange de budget par services avec l’État, elles favorisent un processus de remise en question, voire d’auto-déqualification, de leurs principes initiaux d’action et de leurs bases idéologiques. Le résultat en est que, face à cette situation de flexibilité dans la gestion, les contrôleurs de cette gestion doivent aborder, jour après jour, l’accumulation de signes de légitimité de leurs fonctions (Demazière, 2009), comme nous le verrons dans le point suivant.

2. Redéfinition de l’identité des entités à but non lucratif : la gestion du chômage

Ainsi que nous l’avons dit dans l’introduction, cette section se propose de présenter les complexités et les ambivalences qu’implique, pour l’identité et la mission des entités à but non lucratif, leur participation aux politiques actives pour l’emploi. Nous disposons, pour ce faire, d’une série d’études de cas à partir desquelles nous avons eu accès au témoignage de travailleurs-techniciens, coordinateurs et usagers des trois ONG que nous avons sélectionnées. La stratégie analytique utilisée est l’analyse du discours qui, pour cet article,

est appliquée à plusieurs entretiens approfondis menés avec des coordinateurs des ONG. À partir des contenus de ces discours, nous allons indiquer maintenant comment la participation de ces entités aux politiques actives affecte leur identité organisationnelle et la façon dont est conçu et géré le chômage.

Comme nous l'avons signalé, la modernisation des services publics pour l'emploi a été assimilée, pour une large part, à un processus de décentralisation de la gestion des "affaires publiques". L'un des arguments qui se cache derrière cet objectif de décentralisation est que l'appareil de l'État est considéré comme un organisme inefficace et trop bureaucratique pour s'occuper des nouvelles demandes, considérées évidentes, comme le besoin de rapprocher les politiques des citoyens et de pouvoir s'occuper de réalités spécifiques et multiples. Par contraste, les ONG maintiennent un discours "d'experts", et suggèrent le besoin d'une spécialisation et d'une division du travail des intermédiaires pour la gestion du chômage qui ne peut se faire dans le cadre des services publics pour l'emploi.

Travailler avec des personnes risquant l'exclusion sociale. C'est notre collectivité, c'est notre objectif, et proposer une attention la plus intégrale possible. [...] Ça ne peut pas être autrement parce qu'il s'agit de personnes qui ont beaucoup de problèmes (...) C'est-à-dire que nous comprenons que nous travaillons un itinéraire d'insertion sociale et de travail, dans lequel nous considérons l'aspect social [...] Et c'est ce qui nous différencie, je crois, d'autres services, ça et la collectivité avec laquelle nous travaillons (ONG 1).

La participation des associations à but non lucratif aux nouveaux mécanismes institutionnels implique un renforcement de légitimité de leurs moyens matériels d'action dans bien des cas. Toutefois, cela suppose aussi une perte d'indépendance et une subordination de leurs principes aux instructions et aux processus d'audit de l'administration. Pour certaines associations il peut être plus ou moins difficile de trouver un équilibre entre leurs propres objectifs et ceux qui proviennent de la partie principale du contrat, soit l'administration; d'autres ONG, comme l'ONG 2, ont adopté, sans se poser beaucoup de questions, cette logique néo-entrepreneuriale de gestion publique et ont suivi un discours dans lequel les arguments sur leur rôle d'agent collaborateur intégré dans un réseau ont à voir avec des principes de bon sens et de correction: "c'est comme ça".

Flexicurité et Troisième secteur en Espagne : redéfinissons la gestion du chômage

Alba Artiaga Leiras, Carlos J. Fernández Rodríguez, Maria Paz Martín Martín

C'est-à-dire, nous sommes d'accord parce que c'est comme ça, parce que sinon ce serait le cirque ; en fait, ce que nous faisons c'est de dériver parce qu'on sait qu'il y a d'autres entités ; quand il nous arrive des cas qui vont au-delà de nos compétences, comme on pense qu'on travaille en réseau, ce qu'on fait c'est de dériver. Informer les gens qu'il y a d'autres endroits où on peut s'occuper mieux d'eux que nous parce qu'ils sont spécialisés, et ça, c'est très important (Ong 2) ?

Cependant, cela n'implique pas que la "gouvernance à plusieurs niveaux", système où se concentrent de nombreux acteurs, ne soulève pas bien des problèmes qu'il faut résoudre, surtout grâce à de meilleurs mécanismes de coordination facilitant le travail en équipe, un partenariat efficace et une garantie de réponses multiples et intégrales aux usagers. Ces problèmes de coordination s'aggravent vu le paradoxe inhérent à cette intervention hybride public-privé, surtout en ce qui concerne le financement : certaines associations, comme l'ONG 3, reconnaissent un besoin de recevoir un financement privé en complément du financement public, qui se fait de plus en plus rare et plus difficile à obtenir. Une fois l'administration disparue, les associations assument donc la recherche d'entreprises et d'organisations voulant financer les différents programmes qu'elles organisent. Nous pouvons voir ces questions reflétées dans les différents extraits d'entretien avec les membres de l'ONG 3 :

Dans ce scénario très inégal, on doit mener des stratégies qui permettront de remplir ces vides d'une façon ou d'une autre, non ? Que d'une façon ou d'une autre on puisse toujours offrir le service d'accompagnement d'insertion aux personnes dont on s'occupe. Et c'est pourquoi on doit se servir d'autres subventions d'entités privées : caisses d'épargne, ou autres, je ne sais quoi... pour remplir ces trous (Ong 3).

Comme nous pouvons le constater, ces discours semblent évoquer des modèles où le paramètre de définition de ce que doit être une association à but non lucratif change : certaines entités croient nécessaire de générer des bénéfices afin d'accumuler des ressources matérielles et humaines qui permettraient que l'organisation remplisse ses objectifs :

Aux États-Unis ça fonctionne depuis longtemps. La plupart des organismes... Tiens, pour nous il y a encore quelques années, un organisme à but non lucratif c'était un organisme qui ne donnait pas de bénéfices. Ça commençait à zéro et ça se terminait à zéro. Ce concept a

changé. C'est-à-dire qu'on dépendrait toujours de... On se présenterait toujours à des concours tous les ans. Ce qui a changé c'est qu'un organisme à but non lucratif bien géré doit donner des bénéfiques. Il doit pouvoir rapporter des bénéfiques. Dans le cas d'une entreprise ce qui est différent, c'est que l'organisme ne les distribue pas, mais qu'ils sont à son avantage. En un mot, on distribue les bénéfiques, mais avoir des bénéfiques, c'est ça notre objectif. Comment atteindre les objectifs si on se borne au travail avec l'Administration, ce qui veut dire peseta gagnée, peseta dépensée, et en plus, il faut la justifier? Elle ne pouvait jamais générer ses fonds (ONG 3).

D'autre part, ces paroles reflètent une critique contre l'administration publique qui exige un travail de plus en plus minutieux de justification constante des dépenses, même si, d'autre part, elle se montre lente et réticente quand il faut transférer la subvention ou en augmenter la somme. Il faut y ajouter l'inadéquation des critères dont se servent les pouvoirs publics quant à l'évaluation et au contrôle des politiques, critères considérés comme peu flexibles, loin de la réalité et trop dépendants des statistiques, qui ne vont pas pour autant plus loin dans la qualité du service :

Si on s'en occupe pendant cinq heures, ça ne compte pas comme objectif tenu, non? C'est une perversion et, en plus, c'est absurde. Parce qu'il y a des gens qui en quatre heures n'ont rien fait, et d'autres qui avec deux heures peut-être n'ont besoin que de renseignements pour trouver un emploi. Un peu cette flexibilité qu'on devrait avoir... surtout pour travailler avec des gens comme ça (ONG 1).

Non seulement l'insertion est trompeuse parce qu'on peut dire qu'on en a inséré 200 et en réalité on les a insérés avec un contrat qui a duré trois jours. C'est pourquoi je pense qu'on abuse beaucoup de l'aspect quantitatif et on néglige beaucoup le thème qualitatif. Réellement, quels processus d'amélioration y a-t-il avec les gens avec qui on travaille disons surtout au niveau de l'emploi? (ONG 1).

D'autre part, face à ce panorama qui semble mécaniser la fonction des associations dans le cycle de la politique et en faire de simples exécuteurs, celles-ci considèrent que leur participation dans la formulation de la politique est fondamentale et elles dénoncent le fait de ne pouvoir faire entendre leur voix. Elles estiment que leur participation manque dans la définition des actions et des programmes :

Flexicurité et Troisième secteur en Espagne : redéfinissons la gestion du chômage

Alba Artiaga Leiras, Carlos J. Fernández Rodríguez, Maria Paz Martín Martín

[...] évidemment on n'a pas l'impression qu'ils soient consultatifs et je crois que c'est une grosse erreur, une très grosse erreur, parce qu'en fin de compte, on fait les choses sans se baser sur la réalité concrète. C'est sans doute l'une des plus grandes critiques. D'autre part, ça peut être plus ou moins pertinent, mais peut-être que si c'était plus pertinent, les gens s'impliqueraient plus dans la mise sur pied de ces choses s'ils y avaient réellement participé et qu'ils se sentent "partie de", et non pas comme quelque chose qui te vient d'en haut et que tu dois gérer (ONG 1).

Ces considérations sur la participation des ONG aux politiques de l'emploi soulignent, une fois encore, le déplacement qui s'est produit au sein de ces entités : depuis leur position initiale "hors" de l'intervention, bien qu'elles soient formellement reconnues et officielles, elles revendiquent leur rôle "à l'intérieur". Elles critiquent aussi le manque de leadership de l'État auquel elles réclament plus de contrôle d'une façon un tantinet ambivalente : les associations réclament timidement les responsabilités de l'État comme arbitre et elles exigent aussi de lui aussi une flexibilité et une autonomie suffisantes qui leur permettraient de devenir des agents clés dans le partage de ces responsabilités :

Moi, je suis pour des politiques pour l'emploi un peu plus fermes au niveau de l'État. C'est bien qu'il y ait une décentralisation, mais il devrait y avoir des bases minimum et une supervision un peu plus sérieuse quant aux actions menées et à leur pourquoi et il faudrait faciliter aussi le transfert des pratiques d'une communauté à l'autre, parce qu'il y a souvent des gens qui font du très bon travail, mais l'information ne passe pas... elle reste dans le secteur ... (ONG 1).

Les associations trouveront donc ainsi de plus en plus leur place dans un no man's land situé entre des directives publiques de remise de comptes et, en même temps, d'autres directives privées à la recherche d'efficacité organisationnelle et de gestion dans lesquelles le bénéfice joue un rôle fondamental. Même si l'on pourrait penser que les premières se situeraient à la base de leur raison d'être, ce sont les secondes qui vont leur permettre de se matérialiser sur le terrain : il semble qu'aujourd'hui c'est le financement et la flexibilité privée qui permettent de développer leur activité, bien que, pour ce faire, leur identité et leurs principes comme ONG restent très flous.

Conclusion

Comme nous avons pu le constater dans ce travail, le nouveau rapport établi entre administration et association donne lieu à un changement d'objectifs et de façons d'agir de cette dernière, ce qui suppose la redéfinition de son identité. Les associations ne sont plus des organismes étrangers aux mécanismes du gouvernement établi (de l'État). Elles deviennent ses collaboratrices. Il en résulte un système d'intervention hybride qui, même s'il présente de nouveaux obstacles à l'action de ces organismes (sous forme de contrôles et d'évaluations), offre toutefois de nouveaux arguments de légitimité dans l'intervention de ces organismes depuis "l'intérieur" en ce qui concerne la gestion du chômage. Les associations sont donc en même temps otages et alliées de l'administration, elles remettent en question, dans leurs arguments, le travail étatique, surtout quant à ses nouvelles dynamiques d'évaluation et de contrôle, et elles redéfinissent leur identité à l'appel d'une voix plus active dans la politique institutionnelle. Elles se réinventent elles-mêmes selon les paramètres de tierces personnes, c'est-à-dire selon le financement que les administrations et les organismes privés concèdent, même si les paramètres d'action de ces derniers ne coïncident pas totalement avec les valeurs ou les prémisses de l'organisation.

Dans ce continuum public-privé, l'État adopte plus un rôle d'arbitre et de contrôleur que de garant et de protecteur du bien-être, et il y a donc un système de gouvernance diffuse dans lequel les acteurs du troisième secteur essaient de légitimer l'espace conquis, en prétextant leur position "d'expertise". C'est dans ce sens, et guidée par les politiques d'activation, que la participation des ONG à la gestion du chômage a favorisé un virage pro-entrepreneurial et un virage technocratique dans sa légitimation, dans un contexte de démantèlement du "public" et de transformation de son rôle dans le domaine de la question sociale.

Notes

- (1) Les auteurs ont élaboré cet article dans le cadre des projets "Protección y flexiguridad. La modernización de los servicios públicos de empleo" [Protection et flexicurité. La modernisation des services publics pour l'emploi] (FIPROS-2008/35, financé par le ministère du Travail et de l'Immigration) et "Evaluación cualitativa de las políticas de activación:

los límites de lo activo y lo pasivo” [Évaluation qualitative des politiques d’activation : les limites de l’actif et du passif] (projet de I+D+I du ministère de l’Éducation et de la Science, SEJ2007-64604), dirigés par Amparo Serrano Pascual.

- (2) Les ONG figurent comme ONG 1, 2 et 3 afin de préserver l’anonymat des personnes interrogées.

Bibliographie

- BOLTANSKI L , CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- DEMAZIÈRE D., 2009, “Ejercer una nueva actividad de servicio: la difícil producción del sentido del trabajo”, in CRESPO E., PRIETO, C. Y SERRANO A., *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*, Madrid, CIS et Editorial Complutense.
- POLLITT C., 1990, *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Cambridge, Basil Blackwell.
- RODRÍGUEZ CABRERO G. (coord.), 2003, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe genera*, Madrid, Fundación FOESSA.
- SERRANO PASCUAL A., 2007, “Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe”, in SERRANO PASCUAL A., MAGNUSSON, L., *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles, Peter Lang.
- SERRANO PASCUAL A., MAGNUSSON L., 2007, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles, Peter Lang.