
Les politiques intégrées de l'emploi : un nouveau modèle pour l'insertion ?

*Emilie ROSENSTEIN – Chargée de recherche
Jean-Michel BONVIN – Professeur
CESCAP – Centre d'Études des Capabilités dans les Services Sociaux et Sanitaires
Haute école de travail social et de la santé – EESP, Lausanne, Suisse
Sébastien SCHAFER
Master of Arts en Travail social, HES-SO, Suisse*

Depuis une dizaine d'années, la fragmentation des politiques sociales est présentée comme un défi majeur pour les politiques sociales et l'action sociale. Les politiques intégrées de l'emploi sont souvent présentées comme la solution pour remédier à ce phénomène. Leur objectif est de garantir un usage plus cohérent des ressources à disposition ainsi que leur focalisation sur un objectif commun, celui de l'activation des personnes à travers une meilleure coordination de l'intervention sociale. Ces politiques renferment donc un double objectif : d'une part, optimiser l'allocation des ressources en évitant les écueils traditionnels de la fragmentation (« effets tourniquets », doublons, dispersion de l'information, mise en concurrence des services, etc.) ; d'autre part, proposer une prise en charge plus cohérente et plus adaptée aux besoins des bénéficiaires. Cet article se propose de questionner, à partir d'une étude de cas suisse, l'impact de ces nouvelles modalités d'intervention sociale sur les acteurs locaux, qu'il s'agisse des bénéficiaires ou de professionnels de la réinsertion.

1. Les politiques intégrées de l'emploi en contexte : le cas de la CII-MAMAC

Depuis une dizaine d'années, la fragmentation des politiques sociales est présentée comme un écueil majeur pour l'action sociale. Cette fragmentation découle essentiellement de deux sources : sur le plan horizontal, la diversité des programmes résultant de la mise en place de l'État-providence par étapes successives aboutit à un empilement d'institutions, chacune chargée de répondre à certains risques ou besoins spécifiques et souvent peu encline à collaborer avec les autres ; sur le plan vertical, la diversification des pratiques au niveau local

engendre un manque de cohérence et d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes élaborés au niveau central (Battaglini *et al.*, 2005 pour la Suisse ; Leibfried et Pierson, 1998 à l'échelle européenne ; Finn, 2000).

Il en résulte un risque d'effet « tourniquet » ou « carrousel » (OCDE, 2003 ; Champion, 2006), c'est-à-dire que les professionnels de l'action sociale tendent à se défaire de certains dossiers en les renvoyant vers d'autres services, en regard des indicateurs de performance auxquels ils doivent répondre plutôt qu'en fonction des besoins réels des bénéficiaires. Pour lutter contre ce manque de coordination verticale et horizontale, de nouvelles réformes sont suggérées de toutes parts (notamment par l'OCDE, l'Union européenne et le BIT) visant l'optimisation de l'État social, mais aussi une meilleure prise en charge des bénéficiaires (OCDE, 2006 ; Laroque, 2007). L'objectif consiste à limiter le cloisonnement institutionnel et à favoriser la coordination.

De par l'histoire de son État social (marquée par une accumulation de programmes sociaux, sans vue d'ensemble) et sa structure fédéraliste (propice à la fragmentation verticale), la Suisse est tout particulièrement exposée à ces phénomènes. Dans le but de limiter le morcellement de l'intervention sociale et, par extension, le risque d'effet tourniquet, un projet pilote d'envergure nationale a été mis en œuvre entre 2006 et 2010, réunissant les trois principales institutions de protection sociale suisses actives dans le domaine de l'insertion professionnelle : l'assurance-chômage (AC), l'assurance-invalidité (AI) et l'aide sociale (AS).

Le projet CII-MAMAC (ou MAMAC)¹ a pour but de renforcer les chances d'insertion professionnelle des cas dits « complexes ». Pour les identifier, le comité national de pilotage MAMAC a défini quatre critères d'accès : a) être inscrit auprès d'une des trois institutions partenaires, b) depuis quatre mois au maximum, c) présenter une problématique multiple, c'est-à-dire un cumul de difficultés (professionnelles, sanitaires, psycho-sociales, financières, etc.) et d) avoir des chances réalistes de retrouver un emploi sur le marché du travail primaire.

La spécificité de MAMAC réside dans la mise en œuvre d'un protocole d'évaluation et de prise

¹ Mamac est l'acronyme germanique pour « bilan médical-appréciation du potentiel professionnel avec *case management* ».

en charge commune des bénéficiaires entre l'AC, l'AI et l'AS. Ce protocole MAMAC se décline en trois temps. Tout d'abord, un organe de gestion cantonal, réunissant des responsables cantonaux des trois institutions partenaires, se charge de sélectionner les dossiers de situations complexes selon les critères établis par la Confédération. Leur jugement est établi principalement sur les informations contenues dans les dossiers existants. Si une personne semble remplir les critères d'accès à MAMAC, elle intègre alors la deuxième phase, celle de l'*assessment*. Il s'agit d'une rencontre réunissant trois *case managers* issus de chacune des institutions partenaires, le bénéficiaire et parfois un médecin expert des assurances sociales. Cette phase a pour but de mettre en commun toutes les informations disponibles pour pouvoir évaluer la situation de la personne et envisager un soutien adéquat. L'objectif est double. D'une part, il s'agit de donner accès aux dossiers des trois institutions ainsi qu'aux éventuelles informations d'ordre médical, donc d'élargir la base informationnelle sur laquelle vont ensuite être élaborées la décision de suivi et sa mise en œuvre ; d'autre part, permettre au bénéficiaire de participer activement à cet état des lieux et de faire valoir son point de vue, notamment en regard du plan d'insertion qui lui sera proposé. À l'issue de cet *assessment*, les professionnels établissent un plan d'action. On entre ainsi dans la troisième phase du projet, le suivi et la mise en œuvre du plan de réinsertion, qui sont supervisés par l'un des trois *case managers* présents lors de l'*assessment*.

Bref, MAMAC a pour objectif de formaliser la collaboration et d'améliorer la coordination entre les trois institutions partenaires, en vue d'une réinsertion professionnelle plus rapide. Cette approche offre une autre façon d'appréhender les bénéficiaires et met l'accent sur la situation et les besoins spécifiques de la personne afin d'identifier les solutions les plus adéquates. On gage ainsi qu'une prise en charge adaptée aux circonstances personnelles et aux possibilités offertes par le contexte local permettra d'accroître le taux de retour à l'emploi et donc de limiter les dépenses sociales.

Cet article se propose de discuter ce postulat en analysant la CII-MAMAC en deux temps. Premièrement, il s'agira de discuter les apports et les limites d'un programme intégré tel que MAMAC en regard de la capacité des acteurs de terrain à réinsérer effectivement les cas dits complexes. Deuxièmement, nous analyserons MAMAC en fonction de sa capacité à prendre en compte le point de vue et les besoins des bénéficiaires tout au long des trois étapes du processus.

La confrontation de ces deux dimensions semble essentielle dans la mesure où le projet mis en œuvre peut être interprété de manières divergentes. D'un côté, il peut être conçu comme un outil dont la finalité est de servir l'institution, dans ce cas MAMAC serait focalisé sur la réinsertion rapide et la limitation des dépenses (quitte à se montrer sélectif à l'égard des bénéficiaires). D'un autre côté, MAMAC peut être pensé comme un soutien au service des personnes en situation « complexe » et c'est alors la dimension qualitative de l'approche qui serait mise en avant. Cette ambivalence est présente dans toute forme de prise en charge individualisée. Neuffer (2009) rappelle à cet effet que le *case management* renferme toujours le risque de faire passer les aspects économiques et donc les intérêts de l'institution avant ceux du bénéficiaire. Dans le cadre de cet article, notre objectif est d'identifier dans quelle mesure l'expérience MAMAC, et plus généralement les politiques intégrées de l'emploi, permettent la mise en œuvre effective d'un modèle « capacitant » d'intervention sociale, tant du point de vue des bénéficiaires qu'en regard des agents locaux. Pour cela, notre investigation confrontera l'expérience MAMAC à l'approche par les capacités développée par Amartya Sen. La section suivante présente brièvement la grille analytique de Sen; la section 3 confronte nos observations empiriques à ce cadre théorique et la conclusion synthétise les principaux enseignements de cette étude de cas. Les résultats présentés se fondent sur une analyse des documents législatifs et administratifs, ainsi que sur des entretiens semi-directifs réalisés avec des bénéficiaires, des *case managers* et des responsables de la mise en œuvre de la CII-MAMAC dans trois cantons suisses².

2. Pour une approche capacitante de l'insertion

Pour investiguer un tel objet dans toute sa complexité, notre démarche se base sur l'approche par les capacités d'Amartya Sen, réinterprétée comme outil d'analyse pour l'étude des politiques sociales (Bonvin, 2008 ; Bonvin et Farvaque, 2008). Dans cette perspective, le travail d'insertion ne se résume pas à la garantie d'un certain niveau de bien-être matériel, mais doit viser un accroissement des capacités des personnes, c'est-à-dire de leur liberté réelle de choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser (Sen, 1999). Or selon Sen, le

² Ces données sont issues de la recherche CII-ROM (2009-2010), financée par le Réseau d'Etudes Appliquées de la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale. Pour plus d'informations : www.reas2.ch

développement des capacités est composé de deux versants : le renforcement de la capacité d'action des personnes et le respect de leur liberté de choix.

Concentrons-nous d'abord sur la capacité d'action des personnes. Dans la perspective des capacités, la finalité des politiques sociales devrait être l'*empowerment* des personnes ou le développement de leur capacité d'agir de manière autonome (ce que Sen appelle l'*agency* – Sen, 1993). À cet effet, plusieurs facteurs doivent être pris en compte de manière complémentaire. D'une part, l'État social doit œuvrer au maintien des conditions de subsistance des personnes à travers la redistribution de prestations financières adéquates. D'autre part, il doit aussi veiller à ce que les bénéficiaires de ces prestations soient dotés d'une capacité de choix et d'action autonome, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas conçus comme des récipiendaires passifs des prestations, mais comme des acteurs. Au-delà de la question de l'indemnisation financière, les politiques sociales doivent donc prendre en compte deux autres dimensions : les facteurs individuels qui englobent toutes les caractéristiques pertinentes des individus concernés et les facteurs contextuels qui relèvent de l'environnement socio-économique. Ainsi, dans le cas d'une insertion professionnelle, il s'agira non seulement de renforcer les compétences individuelles par le biais de formations, de stages professionnels, etc., mais aussi d'agir sur le marché du travail pour veiller à son inclusivité. En d'autres termes, il convient de compléter les politiques dites d'employabilité par des politiques d'emploi, visant à accroître la quantité et la qualité des opportunités d'insertion sur le marché du travail.

Le deuxième versant d'une approche capacitante porte sur la liberté réelle des personnes. Selon Sen, développer des opportunités d'action ne suffit pas, encore faut-il que la personne soit réellement libre d'adhérer ou non aux programmes dans lesquels elles sont impliquées. Il faut ainsi se demander quelles conditions sont posées à l'accès aux prestations sociales ou à leur maintien. Les bénéficiaires de l'État social sont-ils soumis à des exigences comportementales strictes, dont le non-respect peut entraîner des pénalités financières ? Ou, au contraire, ont-ils la possibilité de refuser les solutions qui leur sont proposées sans que cela n'entraîne un coût insupportable ? Ou encore peuvent-ils négocier la teneur de ces solutions en suggérant des mesures alternatives prenant mieux en compte leurs aspirations ? Suivant le nombre d'options laissées aux individus, l'impact d'une stratégie d'activation sera très variable : si le bénéficiaire est contraint de coopérer (sous peine de sanctions

financières), sa liberté réelle de choix est limitée ; s'il a au contraire la possibilité de refuser ce qu'on lui propose ou de le négocier, sa liberté réelle de choix s'en trouve augmentée. On retrouve ici les trois options identifiées par Albert Hirschman dans *Exit, Voice et Loyalty* (1970). Suivant cette perspective, les politiques d'insertion devraient permettre aux bénéficiaires non seulement de se montrer loyaux en regard des mesures d'insertion qui leur sont proposées, mais aussi de faire valoir leur point de vue dans le sens d'une négociation ou une co-construction de leur prise en charge. La capacité à faire défection à un coût supportable apparaît également comme essentielle.

C'est donc au regard de cette double dimension – capacité d'action ou *empowerment*, liberté réelle d'action liée à la *capability for voice* ou capacité de faire valoir son point de vue et de participer à la définition des modalités de la réinsertion (Bonvin et Farvaque, 2006) – que nous allons maintenant analyser le programme MAMAC.

3. La CII-MAMAC à l'aune de l'approche par les capacités

3.1. La marge de manœuvre des agents locaux dans le processus MAMAC

Un des facteurs expliquant les problèmes de fragmentation récurrents entre l'AC, l'AI et l'AS réside dans le fait que chacune de ces institutions a un langage et une nomenclature propres, ce qui se traduit par des objectifs, des méthodes et une approche spécifiques du bénéficiaire. MAMAC vise à dépasser ces contraintes par la mise en commun des savoirs et des compétences. Le protocole de collaboration et d'intervention concertée proposé par MAMAC a pour but de permettre une meilleure adéquation entre l'évaluation de la situation de la personne et la prise en charge qui va lui être proposée. En ce sens, MAMAC apparaît comme un premier pas visant à dépasser les contraintes institutionnelles classiques pour se doter d'une approche holistique des bénéficiaires. La mise en commun des perspectives et des informations lors de l'*assessment* pose les bases d'une action plus cohérente et cette nouvelle capacité d'intervention est appréciée des professionnels qui y voient un véritable moyen d'accroître la qualité de leur intervention. Selon les dires des *case managers*, cette approche renforce leur sentiment de faire un travail qui fait sens.

Cependant, ces progrès doivent être nuancés en regard d'une série de difficultés rencontrées

dans la mise en œuvre de MAMAC. La première de ces difficultés réside dans la définition du public cible de MAMAC. Malgré une intention affichée d'adapter l'offre de prise en charge en regard de la complexité de la situation propre à chaque bénéficiaire, les quatre critères de sélection définis au niveau national renferment plusieurs ambiguïtés qui tendent à limiter la marge de manœuvre des agents de terrain. Si l'on prend par exemple le critère suivant lequel seules les personnes inscrites depuis au maximum quatre mois auprès de l'AC, de l'AI ou de l'AS ont droit à MAMAC, on s'aperçoit que la sélection des dossiers risque de poser problème. En effet, les personnes présentant une problématique multiple connaissent généralement un parcours institutionnel long et chaotique dont la durée dépasse le plus souvent la limite légale des quatre mois. Dans plusieurs des régions investiguées, les agents MAMAC interprètent ce critère avec passablement de flexibilité pour éviter d'en faire un critère d'exclusion. On voit donc que, dans certains cas, l'élan apporté par MAMAC a conféré une marge d'interprétation perçue comme bénéfique au niveau local, puisque bon nombre de dossiers antérieurs à ce délai de quatre mois ont été inclus dans MAMAC. Cependant, on peut se demander si cette flexibilité ne résulte pas du statut de projet-pilote de MAMAC, relativement épargné par les exigences de rigueur administrative et légale. L'institutionnalisation du programme impliquerait alors la disparition de cette marge de manœuvre tolérée au stade du projet-pilote.

La seconde difficulté rencontrée par les acteurs locaux est d'ordre matériel. En effet, le projet MAMAC n'a pas été doté de ressources spécifiques pour sa mise en pratique. Ce parti pris engendre un certain nombre de limitations, nous en retiendrons ici deux. Premièrement, comme MAMAC ne prévoit pas de budget de fonctionnement pour les membres de l'organe de gestion, pas plus que pour l'équipe d'*assessment*, le temps de travail consacré par ces acteurs à MAMAC doit être couvert par leur institution d'appartenance. Or, parmi les acteurs rencontrés, plusieurs accusent une surcharge de travail qui limite leur capacité à s'investir dans MAMAC. Cette surcharge de travail met à mal les principes du *case management* qui requiert un investissement important et individualisé. Deuxièmement, les *case managers* sont tributaires des mesures disponibles auprès des institutions partenaires et doivent donc composer avec l'existant, ce qui limite les possibilités de personnaliser les plans de réinsertion. En effet, avant d'octroyer une mesure, les *case managers* doivent d'abord voir si et par quelle institution ces mesures peuvent être financées. Leur capacité d'innover et de mettre en place des mesures ajustées aux besoins des bénéficiaires est donc fonction des

catalogues de prestations de chaque institution.

Troisièmement, la volonté de faire de MAMAC une boîte à outils qui englobe à la fois les catalogues de prestations des trois institutions partenaires doit composer avec la nécessité de respecter les conditions de droit propres aux trois institutions partenaires. Ainsi, si un bénéficiaire ne satisfait pas aux conditions d'éligibilité de l'AI par exemple, il ne pourra pas avoir accès aux prestations délivrées par cette institution. La capacité des *case managers* à adapter et personnaliser les prises en charge ne peut donc se déployer que dans le cadre des limites formelles imposées par le droit, ce qui est une source de frustrations pour des professionnels qui se sentent placés face à des injonctions contradictoires. La difficulté à innover dans le cadre de MAMAC est alors dénoncée comme une limitation en regard de l'ambition de départ du projet pilote, censé porter une nouvelle conception du travail de réinsertion et du soutien institutionnel.

Enfin, la quatrième faiblesse du projet, peut-être la plus importante, concerne les possibilités d'insertion professionnelle des bénéficiaires. En effet, le projet pilote n'a pas été doté d'outils spécifiques en termes de création d'opportunités et de débouchés pour les bénéficiaires de MAMAC, dans la mesure où les acteurs de terrain n'ont pas été dotés des moyens nécessaires pour créer de telles opportunités ou pour convaincre les employeurs d'en créer et accroître ainsi les chances de réinsertion professionnelle.

De fait, le placement des bénéficiaires MAMAC est décrit comme difficile par les acteurs de terrain et les résultats du projet pilote se sont avérés bien en deçà de l'objectif initialement prévu, à savoir 50% de réinsertion professionnelle. En termes de capacités, cet échec résulte d'une action unilatérale, focalisée sur l'adaptation des individus aux exigences du marché. Dans ce contexte, l'adaptation du marché de l'emploi et le développement d'un environnement socio-économique adéquat sont insuffisamment pris en compte. MAMAC, à l'instar de la majorité des politiques d'activation, apparaît comme un programme quelque peu bancal, focalisé sur l'employabilité des bénéficiaires et ne bénéficiant pas de moyens correspondants en matière de création d'emplois. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les bénéficiaires représentent en majorité un public fragilisé, pour qui MAMAC est souvent envisagé comme le programme de la dernière chance. L'échec (pour ainsi dire programmé, en raison de l'absence d'action sur les contextes socio-économiques) risque

alors d'être interprété comme la preuve définitive de leur incapacité à retrouver un emploi. Pour ces bénéficiaires, MAMAC pourrait alors devenir l'antichambre de la résignation face à la précarité ou à l'exclusion.

3.2. Vers une plus grande *capability for voice* pour les bénéficiaires ?

Venons-en à l'impact de ces nouvelles procédures sur la capacité des bénéficiaires à faire valoir leur point de vue tout au long des trois étapes de MAMAC. Tout d'abord, la phase de sélection de dossiers et l'entrée dans MAMAC reposent sur des critères précis et non négociables. Ainsi, malgré une volonté de repenser la prise en charge en fonction des besoins des bénéficiaires, certains facteurs sont prédéterminés. Parmi ceux-ci, le potentiel de réinsertion sur le premier marché du travail vient clairement rappeler que l'objectif du programme est l'insertion professionnelle des individus. En ce sens, MAMAC s'inscrit dans la continuité des politiques d'employabilité et ne laisse pas de place à une éventuelle négociation du cadre même de l'intervention, qui doit être axée sur l'activation des bénéficiaires. De plus, notre investigation a permis de révéler un autre critère de sélection, informel et pourtant toujours présent. Il s'agit de la question de la motivation des personnes.

Cela implique que les bénéficiaires doivent faire preuve de bonne volonté pour pouvoir participer à MAMAC, ce qui exclut d'emblée toutes les personnes qui se montreraient *a priori* sceptiques à l'égard de MAMAC et engendre un certain écrémage. Il faut ici préciser que, de par son statut de projet pilote, la participation à MAMAC n'a jamais été formalisée comme un droit pour le public des cas « complexes », mais comme une opportunité. Aucune instance de recours n'a d'ailleurs été mise sur pied à l'intention des personnes qui jugeraient avoir été écartées à tort du programme. Cette absence de formalisation juridique se traduit aussi dans le fait que les bénéficiaires ne savent pas toujours ce qu'ils peuvent attendre à l'égard de MAMAC, que ce soit en termes de prise en charge ou de sanctions. Certains des bénéficiaires rencontrés nous ont ainsi dit avoir accepté de participer dans MAMAC par méconnaissance des conséquences qu'aurait entraînées un éventuel refus.

Lors de l'*assessment*, l'objectif est de permettre au bénéficiaire de prendre la parole et participer activement à la définition de son insertion, ce qui, en termes de *capability for voice*, est un progrès indéniable. Toutefois, cet objectif n'est pas pleinement concrétisé dans les

faits. En effet, le bénéficiaire doit ici aussi montrer sa bonne volonté et son adhésion aux projets d'insertion. Le champ des possibles et celui du négociable sont donc strictement délimités puisqu'il n'existe pas d'alternative à la loyauté à l'égard des principes de l'activation, que ce soit sous la forme d'une négociation (*voice*) ou d'une sortie du programme (*exit*) à un coût supportable. Précisons à cet égard que si MAMAC ne s'est pas doté d'un régime de sanction propre, il est prévu que les personnes refusant de coopérer soient renvoyées vers leur institution de provenance (que ce soit l'AC, l'AI ou l'AS) où leur comportement pourra être sanctionné.

Parallèlement, la capacité des bénéficiaires à participer à la définition de leur plan de réinsertion et à négocier les modalités de leur prise en charge doit également être relativisée. D'une part, ces derniers n'ont pas, ou alors de manière exceptionnelle, une connaissance pratique de ce qu'ils peuvent attendre de MAMAC en termes de formation, de stage, de placement, etc. D'autre part, ils ne disposent pas toujours des moyens cognitifs, linguistiques ou argumentatifs leur permettant de faire des propositions audibles pour les *case managers*. Ainsi, même s'ils osent faire usage de leur droit à la parole, ce qui ne va pas de soi dans une telle configuration (ils se retrouvent face à trois, voire quatre professionnels qu'ils n'ont, dans la plupart des cas, jamais rencontrés avant l'*assessment*), les bénéficiaires n'ont que rarement la faculté de se projeter dans les divers scénarios qui leur sont présentés ou la capacité d'en suggérer d'autres. Tous ces éléments conduisent à limiter leur capacité réelle de participer activement au processus MAMAC. L'observation empirique montre d'ailleurs une forme de glissement dans la position prêtée aux bénéficiaires. Ces derniers, d'abord présentés comme acteurs et parties prenantes de la démarche, se retrouvent peu à peu cantonnés dans une position passive d'attente de conseils et d'aide. Au final, leur rôle se résume souvent à intervenir, sur demande des *case managers*, pour clarifier certains points et la prise en compte de leur *voice* et de leurs motivations propres est dans une large mesure instrumentalisée. En d'autres termes, ils ne sont pas à proprement des acteurs de leur prise en charge, mais des informateurs sollicités au même titre que les autres personnes participant à cette phase de l'*assessment*. La manière dont la notion de projet est perçue dans ce cadre est très révélatrice à cet égard : alors que les agents locaux envisagent la définition du plan de réinsertion sous l'angle d'un projet programmatique aux contours précis, les bénéficiaires voient dans le projet une visée plus vague, qui demande un effort de construction et de précision important (Jonnaert, 2000). Dans les cas que nous avons

observés, ce décalage a le plus souvent conduit à une absence de co-construction du plan d'insertion, dont l'élaboration est dès lors prise en charge par les professionnels tandis que le bénéficiaire est réduit à un rôle de récipiendaire passif.

Enfin, la phase de mise en œuvre du projet d'insertion ne laisse que peu de place à la *capability for voice* des bénéficiaires. Ceci est accentué par les limitations évoquées précédemment (contraintes juridiques, manque de ressources pour le suivi, etc.). Dans ce contexte, l'absence de possibilité d'*exit* ou de contestation, par un droit d'appel par exemple, accompagnée du risque de sanction contribue à réduire considérablement le potentiel capacitant du projet MAMAC.

4. Conclusion

Si le projet MAMAC a indéniablement des apports positifs du point de vue des agents locaux, notre analyse tend à montrer que le projet n'a pas été doté des moyens nécessaires à la réalisation de son ambition et que ses effets restent limités du point de vue d'un développement des capacités des bénéficiaires.

On observe ainsi un manque d'aménagement des programmes et ressources existants, notamment du temps à disposition pour le suivi des bénéficiaires (pourtant peu nombreux). Un tel cadre limite considérablement la portée de la parole qui est laissée aux bénéficiaires au moment de l'*assessment*. S'il apparaît indéniable que leur capacité d'expression est mieux reconnue que dans l'AC ou l'AI, il n'en reste pas moins que l'effet de cette parole sur le déroulement de la mesure reste limité. En conséquence, la capacité des bénéficiaires à être acteurs du projet MAMAC est restreinte. Certains peuvent tirer leur épingle du jeu, mais la plupart se confinent dans un rôle de récipiendaire passif. À notre sens, la reconnaissance effective de la capacité d'expression des bénéficiaires passerait par la mise sur pied de ressources supplémentaires (notamment en termes de personnel et de temps à disposition) permettant la co-construction d'un projet programmatique à partir du projet-visée exprimé par les bénéficiaires. Un tel octroi de ressources supplémentaires permettrait ainsi de sortir de la vision paternaliste des politiques sociales dans laquelle MAMAC se trouve engluée, au même titre que les trois institutions partenaires et les stratégies d'activation qu'elles développent chacune de leur côté.

Dans l'échantillon de personnes interrogées, rares sont les bénéficiaires dont la situation s'est significativement améliorée à l'issue de MAMAC et encore, pour ceux-ci, cette amélioration s'est le plus souvent faite indépendamment ou en dépit du programme. C'est là sans doute le point noir du projet MAMAC et, plus généralement, des politiques d'insertion suisses, où la création d'emplois ou d'opportunités d'intégration professionnelle est envisagée comme une prérogative des acteurs du marché du travail. Sur ce plan, MAMAC ne donne aucun moyen supplémentaire et l'insertion professionnelle dépend dès lors de la bonne volonté des employeurs potentiels. Est ici mise en lumière la raison principale de l'échec des politiques d'intégration centrées sur l'adaptabilité des personnes (*supply-side adaptability*, dans les termes de Streeck – Streeck, 1999) qui voient les plus défavorisés s'inscrire dans une exclusion durable du marché du travail.

MAMAC ne sort donc pas de la logique d'adaptabilité que l'on observe dans ses trois institutions partenaires. Ici aussi, le bénéficiaire est appelé à se soumettre aux attentes de l'institution, définies en fonction des exigences du marché du travail (l'insertion professionnelle étant l'objectif avoué de MAMAC). Il convient donc de poser la question de la légitimité de telles politiques intégrées de l'emploi qui visent à rendre les individus plus employables sans pouvoir garantir la présence d'opportunités adéquates d'intégration professionnelle.

Ainsi, l'expérience MAMAC montre que l'organisation et la coordination de l'intervention ne sont qu'une facette de l'action sociale et qu'on ne peut s'attendre à des résultats significatifs en matière d'insertion si l'on fait abstraction de la question des opportunités réelles d'emploi. En d'autres termes, l'intégration des prestations ne suffit pas à garantir une intégration professionnelle de qualité pour tous les bénéficiaires. L'action conjuguée sur l'employabilité des individus et sur l'inclusivité du marché du travail apparaît donc comme la condition de politiques de l'emploi authentiquement capacitantes, qui aillent dans le sens du développement des capacités de leurs bénéficiaires.

Bibliographie

- BATTAGLINI M., GIRAUD O., HELBING M. et PERRET V., *Les cantons suisses face au chômage, Fédéralisme et politiques de l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- BONVIN J.-M., « Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility », *Social Policy and Society*, volume 7, 2008, pp. 367-77.
- BONVIN J.-M. et FARVAQUE N., « Promoting capability for work : The role of local actors » in DENEULIN S., NEBEL M. et SAGOVSKY N. (dir.), *Transforming Unjust Structures*, Dordrecht, Springer, 2006, pp. 121-43.
- BONVIN J.-M. et FARVAQUE N., *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Paris, Michalon, 2008.
- CHAMPION C., « Collaboration interinstitutionnelle avec CII-MAMAC : Supprimer "l'effet tourniquet" », *ZESO*, n°4, 2006, pp. 24-25.
- FINN D., « Welfare to Work : the local dimension », *Journal of European Social Policy*, vol. 10, 2000, pp. 43-57.
- HIRSCHMAN A. O., *Exit, voice and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1970.
- JONNAERT P., *De l'intention au projet*, Bruxelles, De Boeck Université, 2000.
- LAROQUE M.-F., « Sécurité sociale intégrée, sécurité sociale dynamique? » in *Développements et tendances : une sécurité sociale dynamique*, Forum mondial de la sécurité sociale, Association internationale de la sécurité sociale (AISS), Moscou, 2007.
- LEIBFRIED S. et PIERSON P. (dir.), *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- LINDSAY C., MCQUAID R. W. et DUTTON M., « Inter-agency Cooperation and New Approaches to Employability », *Social Policy & Administration*, vol. 42, 2008, pp. 715-732.
- NEUFFER M., *Case Management : Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien*, Weinheim, Juventa, 2009.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, Paris, OCDE, 2003.
- OCDE, *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles*, Paris, OCDE, 2006.
- SEN A., « Capability and Well-Being », in NUSSBAUM M. et SEN A. (dir.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 30-66.
- SEN A., *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- STREECK W., *Competitive solidarity: rethinking the European social model*, Presidential address to the 11th annual meeting of the SASE, 8-11 June 1999, Madison.