

## Retour critique sur le RPE

Depuis 2006, un fichier appelé Réseau des Plateformes pour l'Emploi (RPE), centralise les informations sur les chômeurs en Région Bruxelloise. Il est alimenté par les CPAS, les centres de formation agréés ISP<sup>1</sup>, les missions locales, Bruxelles Formation et Actiris.

Naturellement, son instauration a suscité des débats contradictoires. Certains se sont plaints d'une surcharge de travail administratif, d'autres ont dénoncé un fichage des usagers. D'autres encore ont salué un gain de confort et une lisibilité accrue de la situation des chômeurs.

Le fichier a été implémenté, il a posé quelques difficultés, puis est rentré dans la routine. C'est un peu le chemin que prennent toutes les réformes « techniques » : au bout d'un moment, ses usagers se font une raison, alors « ça passe », et on estime qu'elles avaient donc bien leur place. Cette analyse propose de poser un regard critique tant sur le RPE, en particulier, que plus largement sur toutes les « améliorations » techniques. Sans l'accuser de tous les maux de la terre et sans rentrer dans un optimisme béat où « tout ce qui arrive est bon et tout ce qui est bon arrive ». Nous nous attarderons sur les agencements du fichier. Comment le fichier fonctionne-t-il dans le travail social ?

Guillermo KOZLOWSKI avec la participation de Luca CICCIA

*« Les finalités qui sous-tendent la mise en œuvre du « Réseau des Plateformes locales pour l'Emploi » sont les suivantes :*

- Apporter une amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi tout au long de leurs parcours d'insertion ainsi qu'aux employeurs.*
- Faciliter les divers dispositifs mis en place par les instances régionales, fédérales ou européennes pour combler l'écart entre les besoins du marché de l'emploi et les compétences disponibles.*
- Développer les complémentarités et la communication entre les acteurs du terrain de l'emploi, de la formation et de l'insertion socioprofessionnelle.*
- Réaliser toutes statistiques en liaison avec le marché de l'emploi et notamment celles qui répondent aux exigences des autorités subsidiaires d'Actiris et des partenaires. <sup>2</sup> »*

---

1 Insertion Socioprofessionnelle

2 <http://www.actiris.be/tabid/190/language/fr-BE/Default.aspx>

# L'histoire du fichier : l'Europe

## En résumé

En 1999, les « Lignes directrices pour les politiques de l'emploi 2000 » de l'UE<sup>3</sup> affichent des recommandations<sup>4</sup> qui impliquent la création d'un fichier centralisé regroupant tous les acteurs de l'ISP (Insertion Socioprofessionnelle).

Dès 2000, la Belgique propose à quelques opérateurs volontaires de participer à un programme pilote d'ouverture de la base de données de l'Orbem. La période de test couvre une année et sera suivie d'une longue période de concertation avec les différents acteurs. D'autres essais auront lieu entre 2004 et 2006, date du lancement définitif du fichier RPE. Devenu obligatoire en 2006 le fichier sera cofinancé par le FSE (Fonds Social Européen) et l'Orbem. L'ensemble des associations agréées en ISP, les missions locales ainsi que le CPAS devront y participer. Pour des questions de confidentialité, seules les personnes ayant suivi une formation spécifique de 3 jours et munies d'un code personnalisé pourront avoir accès.

## Dans le détail

Quelles étaient ces recommandations ? Voici un extrait du texte de 1999 :

*« Des progrès satisfaisants ont donc été faits en 1999, par la Commission et les États membres, en définissant un premier ensemble d'indicateurs communs destinés à mesurer le chemin parcouru vers les objectifs européens en matière de mesures préventives et actives.*

*Les indicateurs existants doivent toutefois être affinés à la lumière de l'expérience acquise en 1999, et l'ensemble d'indicateurs communs doit être élargi pour couvrir d'autres domaines, tels que l'éducation et la formation, l'esprit d'entreprise et la fiscalité, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances.*

*En outre, plusieurs États membres doivent intensifier leurs efforts en vue de mettre sur pied un système de suivi permettant de fournir des données détaillées avec la qualité et la comparabilité nécessaires pour une évaluation complète de la mise en œuvre et des résultats de la politique communautaire de l'emploi.*

*Au cours de l'an 2000, une rationalisation des rapports est prévue en matière d'emploi. Ainsi, un seul rapport de mise en œuvre sera présenté, comprenant une description de l'application des plans d'action nationaux et de leur mise à jour pour tenir compte des lignes directrices pour l'emploi 2000, et en centrant davantage les informations sur :*

- des indicateurs communs visant à mesurer les progrès réalisés vers les objectifs européens et nationaux ;*
  - l'évaluation des initiatives en vue d'identifier les bonnes pratiques;*
- le signalement des initiatives nouvelles ou des mesures intéressantes. »*

---

3 Ce texte est disponible sur le site officiel de l'Union européenne : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c10240\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10240_fr.htm)

4 Une recommandation est un instrument d'action indirecte permettant de préparer une législation dans les États membres, ne se différenciant d'une directive que par l'absence de la puissance de l'obligation.

Parmi ces recommandations, deux d'entre-elles nécessitent, ou du moins plaident fortement, la mise en place d'un fichier tel que le RPE. D'une part la volonté d'avoir des indicateurs communs, et d'autre part la volonté d'un suivi plus détaillé.

## **Les indicateurs**

Bien entendu, il n'est pas indispensable de mettre en place un fichier centralisé pour avoir des statistiques. On peut parfaitement récolter une fois par an les données et les analyser. C'est le système utilisé avant la mise en place du RPE. Les informations reprises dans le RPE étaient déjà fournies par les différents acteurs. Chaque année, l'Orbem fournissait une disquette avec un tableur à remplir. Le fichier centralisé a deux avantages dans ce contexte. D'une part, il permet de capter les évolutions en temps réel. D'autre part, le fichier est aussi un logiciel qui traite ces données et fournit directement des indicateurs. Ces deux changements ne sont pas anodins.

### **1-Des questions techniques**

Le fait que le RPE n'est pas juste un fichier où l'on archive, mais un logiciel qui traite les informations, me paraît relevant. Il est logique de centraliser le traitement de ces données. La technique elle-même amène certains fonctionnements qui lui sont justement fonctionnels. Elle constitue un écosystème auquel les différentes procédures s'adaptent. C'est-à-dire que ces changements se justifient pour une raison de cohérence technique, mais à leur tour entraînent toute une série d'autres changements qu'on ne prend pas en compte. Ainsi, certains travailleurs d'Actiris affirment que l'intérêt principal du RPE est de simplifier, à leur niveau, le traitement des attestations qu'ils doivent remettre aux associations pour qu'elles justifient leurs subsides européens (FSE).

### **2-L'angoisse de la courbe descendante**

Parmi les finalités que se donne le RPE, il y a la production de statistiques. Mais il ne suffit pas de produire des chiffres pour qu'il s'agisse d'indicateurs. La plupart des données produites par le RPE concernent une association ou une personne, un parcours et non un contexte.

Par ailleurs, le fait de passer en temps réel change en partie le type de regard qu'on porte à ces données et renforce ce regard individualisant. On passe en quelque sorte d'un regard sociologique vers un regard de management. Lorsqu'on a des données annuelles, on se demande comment les interpréter. Qu'est-ce que cela signifie ? Dans quelles interactions on est ? Avec des données en temps réel la question est, plutôt est-ce que je fais bien mon travail en ce moment ? D'autant plus que ce qu'on voit évoluer quotidiennement c'est la courbe avec le travail qu'on fournit. Le regard est surtout posé sur les associations et les « usagers » et non sur la société. Sans rentrer dans la psychologie on peut néanmoins constater qu'il nous amène à nous dire : « cette courbe c'est moi » lorsqu'elle est en temps réel. On vit avec elle, on angoisse lorsque le taux de sorties « positives »<sup>5</sup> diminue. Avec des statistiques annuelles, il y a une distance un peu plus importante. Quand on pense en termes de durée, il y a une place pour penser aussi des événements extérieurs à soi et à son association.

Les chiffres deviennent moins un moyen d'intégrer un contrepoint sociologique au regard

---

5 On entend par sorties « positives » soit la mise à l'emploi, soit un RAE (Recherche Active d'Emploi) ou encore l'inscription dans une autre formation.

individualisé, qu'un instrument pour vérifier si chaque association, chaque travailleur, est dans la bonne moyenne. Pour l'instant, ce contrôle n'est pas exercé sur les associations. Mais la pression est bien réelle, parce qu'on sait que cela rentre dans la logique. Et puisque la possibilité technique existe, tôt ou tard, quelqu'un viendra nous dire qu'il faut « lever les tabous », qu'on ne « peut pas se voiler la face » et que « toutes les garanties éthiques seront mises en place »... et mettra en place un contrôle en temps réel.

Ceci nous amène à la deuxième question, celle du suivi, c'est-à-dire du regard en temps réel qui existe déjà pour les usagers. Mais pour prendre en compte cette question, il faut comprendre ce que signifie ce suivi. Comprendre le contexte de la mise en place du RPE, comment apparait cette préoccupation, d'où vient-elle ?

## Le contexte dans lequel est imaginé ce fichier en Belgique

Les « Lignes directrices pour les politiques de l'emploi 2000 » validées par l'UE parlent de mesures « préventives et actives ». En Belgique, ces mesures vont accoucher de l'État social actif dont les premiers pas coïncident avec le début des essais du RPE. En effet le discours fondateur de Frank Vandebrouke sur Den Uyl date aussi de 1999. Voici la description du rôle de l'État qu'il propose.

*« En Belgique tout cela se passe dans le cadre de négociations complexes. Ces négociations impliquent comme d'habitude des coalitions très larges et sont traversées de part en part par la question communautaire. Par ailleurs, elles se passent à la fois sur deux niveaux de pouvoir : fédéral et régional.*

*Cela limite en grande partie la capacité d'opposition des partis au niveau politique, tout en rendant les choses difficiles à lire pour le commun des mortels. Du coup, les seuls à comprendre l'enjeu et tenter une mobilisation sont les travailleurs de l'ISP.<sup>6</sup> »*

### L'activation

*« Il est vrai que l'État social traditionnel est, dans un certain sens, passif. Ce n'est qu'après l'apparition d'un risque social qu'il agit par l'intermédiaire de ses organes qui déploient leur arsenal d'allocations. L'État social actif veut suivre une nouvelle approche. De surcroît, l'objectif qu'il poursuit est différent lui aussi. Il ne s'agit plus seulement d'assurer les revenus, mais aussi d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social.*

*À l'évidence, activation est un mot clé. Il convient, autant que possible, de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi. De plus, l'État social actif a un effet proactif. Il n'attend pas qu'un risque social se produise ; au contraire, il met l'accent sur la prévention. Il peut le faire précisément parce qu'une série de nouveaux risques sociaux sont bien plus*

---

6 Dans ce contexte, les vraies oppositions viennent des travailleurs sociaux eux-mêmes, et il faut, je crois, rappeler la création du collectif ISP : <http://users.skynet.be/collectif.isp/>, la manifestation en front commun syndical contre le RPE (2004), etc. : <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/CPmanifISP2705.PDF>

*prévisibles. Le filet de protection, les soins restent indispensables, mais il faut une approche plus large. Il ne faut pas seulement une "prévoyance", il faut aussi une "surveillance", afin de supprimer dans les meilleurs délais la dépendance de soins.<sup>7</sup> »*

Deux priorités se dégagent : la prévention et l'activation. Dix ans plus tard, on les retrouvera partout dans le domaine social, dans l'éducation, la santé, l'accueil des SDF ou celui des chômeurs.

## *L'agitation*

C'est justement ce que le RPE met en avant: « l'activité », le caractère proactif du chômeur. Le plus immédiatement visible, c'est la liste des démarches entreprises par ce dernier. De la même manière que le point de vue cinématographique constitue un personnage. Il suffit de filmer ce personnage du haut vers le bas pour qu'il ait l'air minuscule et de le filmer du bas vers le haut pour qu'il ait l'air géant. Le regard du RPE construit, constitue d'une certaine manière un chômeur. Le demandeur d'emploi devient une somme des démarches institutionnelles.

Qu'est ce que ça apporte de le regarder de cette manière ? Nous savons tous, par exemple, que les démarches informelles sont souvent beaucoup plus efficaces pour trouver un emploi. Mais elles n'apparaissent pas, car leur notation dans le fichier est difficile et elles sont impossibles à contrôler.

Autre exemple, le travailleur social coche la case : « le demandeur d'emploi a arrêté sa formation » ou « aucun stage n'a été suivi à l'issue de la formation ». Malgré l'ajout possible d'explications en remarque, hormis les raisons médicales, la situation est source de suspicion envers le chômeur. Peut-être que le fait d'arrêter était beaucoup plus raisonnable, mais ça implique ne pas s'agiter.

Ce qui n'apparaît jamais c'est la situation concrète dans laquelle les choses se passent. Bref, ce qui disparaît est le social ou plus largement l'environnement. C'est le tour de passe-passe de toutes les approches techniciennes : la complexité disparaît parce qu'on en fait abstraction. On ne regarde que le chômeur, isolé du contexte dans lequel il se trouve, alors effectivement le seul paramètre qu'on peut prendre en compte est: est-ce qu'il s'agit? Est-ce qu'il est adapté ? De la même manière qu'on isole le fichier RPE des enjeux dans lesquels il se trouve et on se demande seulement s'il fonctionne.

Le RPE n'apporte pas « plus » de lisibilité, mais une certaine lecture des choses. Comme dans toute lecture il y a des éléments qui sont mis en avant, d'autres qui sont en pointillés, et d'autres qui n'ont pas leur place. Il y a des choix qui sont faits. Du coup valoriser une certaine lecture implique aussi d'en délégitimer d'autres.

## **Depuis le terrain ?**

Il est logique, ou du moins il est habituel, de présenter les choses dans l'ordre inverse : partir du terrain pour remonter vers les « décideurs ». Or, dans le cas qui nous occupe, deux raisons nous poussent à partir des instances européennes pour rejoindre, en fin de compte, le terrain. D'une part, cette présentation suit l'ordre logique et chronologique de l'initiative. Elle a été imaginée, conçue et mise en place au niveau européen puis retranscrite en Belgique par les instances régionales. Cette décision ne répond pas à des

---

<sup>7</sup> VANDENBROUKE, Frank « Discours de Frank Vandenbroucke le 13 décembre 1999: exposé Den Uyl (L'État social actif) » : <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>

problèmes du secteur, mais à des positionnements politiques et des problèmes de gestion des institutions européennes puis régionales. D'autre part, sans passer par ce « détour », les remarques venues du terrain peuvent sembler peu pertinentes. Alors que placées dans le contexte de l'implémentation de ce fichier, les défaillances pointées par les associations, les syndicats et les usagers, ont un tout autre sens.

Un exemple parmi tant d'autres : N'est-il pas étrange que partant du souci de « mieux communiquer », les missions locales, les organismes de formation, de placements,... reçoivent les chômeurs en regardant un ordinateur<sup>8</sup>. Ce n'est pas une question d'humanité, de morale ou de gentillesse. Au contraire, il s'agit d'une question matérialiste: le dispositif détermine en grande partie ce qu'on peut y faire.

Le résultat très concret de ce dispositif est que l'entretien ne peut pas être l'occasion de trouver, d'inventer ensemble, des solutions, un mode de vie. Ce n'est pas à cette personne là que doit parler le travailleur social, mais à celle qu'il peut lire dans l'ordinateur. Il est évident que ce genre de lecture est tout à fait adéquat à l'existence disciplinée, linéaire et prévisible d'un trader; dont les intitulés de fonction vont effectivement résumer la vie. Mais il est tout aussi évident que la vie riche et originale de quelqu'un qui traverse la moitié de l'Asie à pied avant d'arriver en Belgique n'y rentrera pas. Dans le premier cas, les possibilités sont évidentes, elles sont tracées d'avance, dans le deuxième non, simplement parce qu'on a affaire à une vie singulière.

Mais ce n'est pas un dysfonctionnement car il n'est pas question de chercher quelque chose, surtout pas d'inventer, mais de voir comment les gens peuvent acquérir les compétences nécessaires au marché.

Ce fichier qui est pourtant destiné au secteur social offre une sorte de prime à ceux qui ont une vie normalisée. Il est fonctionnel avec un type de travail social, c'est-à-dire avec l'idée que la société est le marché du travail, et l'objectif du travail social est de rendre le corps social docile au marché.

Parfois il rentre difficilement dans le travail social, ça grince un peu et c'est normal, c'est même heureux. En effet, les tâches demandées depuis la mise en place de l'état social actif sont très éloignées de ce qu'on demandait jadis à un travailleur social, la matière et les objectifs ont changé.

## Conclusion

Par le simple fait que certaines informations se retrouvent côte à côte, le RPE fabrique une sorte de cohérence, car désormais, tout le monde est partenaire. L'idée que tous les opérateurs aient le même objectif parce qu'ils s'occupent chacun à leur tour d'une même personne semble très rationnel et très propice à un travail efficace.

Mais le problème est que la vie d'une personne possède plusieurs dimensions et que l'insertion n'en prend en compte qu'une seule : une sorte d'agitation hystérique autour de l'emploi. Se former n'est pas la même chose que chercher un emploi. Chercher un emploi n'est pas la même chose que correspondre à des critères pour recevoir des allocations de chômage. Chercher un travail n'est pas la même chose qu'avoir des projets dans la vie. Tout cela est lié, mais ce n'est pas la même chose. Or, à force d'unifier l'objectif et le fonctionnement de ces secteurs, on ne fait qu'unidimensionnaliser les gens. Seul le type de rapport au marché de l'emploi devient visible. Il n'y a pas de gain d'efficacité

---

<sup>8</sup> Certaines notes préconisent de tourner l'écran de telle manière que « l'utilisateur » puisse aussi regarder. Mais ça ne change rien sur le fond.

simplement parce qu'il n'y a pas plus d'emplois. Mais il y a une réelle diminution des conditions de travail, une vraie précarisation et plus largement une profonde avancée disciplinaire. Car l'agitation n'est rien d'autre que la mesure de l'obéissance. On dit à tout le monde de s'agiter, puis on met en place des dispositifs pour mesurer l'obéissance et surtout pour la développer.

De la même manière que l'avocat de la défense et le procureur concurrent tous deux à la justice sans être « partenaires ». Il est possible que différents acteurs sociaux concurrents a faire un travail social sans se fondre dans un objectif unique. Qu'il y ait des différences d'approches, d'objectifs voire même des conflits ne nuit pas forcément à l'efficacité de l'action. Au contraire, cette sorte de mur qui est en train de se constituer, et que le RPE contribue à cimenter, détruit l'efficacité particulière de chaque acteur. La seule chose qui compte c'est de se débarrasser au plus vite des « usagers », montrer qu'ils se sont agités assez pour ne plus dépendre de notre service.

La cohérence inventée est celle d'un système. Dans le fichier, le système est cohérent, et la vie des gens trop désordonnée, pas assez adaptée. Il ne faut pas chercher dans cette histoire « l'humain broyé par la technique » ou des inepties de ce genre. La seule manière de comprendre est de la politiser.