



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**CAFDES – 2003**

IRTS - Lorraine

*Option* : **Personnes adultes handicapées**

---

**ENJEUX INSTITUTIONNELS ET INNOVATION : LA PLACE D'UNE**

**E.P.S.R. AU SEIN D'UNE ASSOCIATION DE SAUVEGARDE**

---

**Catherine GIRAUD**

---

# Sommaire

---

<b>1 - CONTEXTE DE LA CRÉATION DE L'EPSR DES VOSGES</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 Un ordre dominant dans le système</b> .....	<b>6</b>
1.1.1 <u>Historiquement un engagement associatif fort</u> .....	6
1.1.1.1 <u>Une association de type loi 1901</u> .....	6
1.1.1.2 <u>...Inscrite dans un mouvement militant</u> .....	7
1.1.1.3 <u>...pour répondre aux besoins des enfants et adolescents en difficulté</u> .....	7
1.1.2 <u>La loi d'orientation 75-534 du 30 juin 1975</u> .....	10
1.1.2.1 <u>Le contexte de la loi</u> .....	10
1.1.2.2 <u>La COTOREP</u> .....	11
1.1.2.3 <u>Les Équipes de Préparation et de Suite au Reclassement</u> .....	13
<b>1.2 Un contexte en évolution</b> .....	<b>14</b>
1.2.1 <u>Évolution législative dans le champ de l'insertion professionnelle</u> .....	14
1.2.1.1 <u>La Loi n°87-515 du 10 juillet 1987</u> .....	14
1.2.1.2 <u>L'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées</u> .....	15
1.2.2 <u>Ouverture au secteur adulte en 1993</u> .....	16
1.2.2.1 <u>Tension interne entre deux courants dans l'association</u> .....	17
1.2.2.2 <u>Le mouvement d'ouverture vers le secteur adulte se généralise</u> .....	18
1.2.3 <u>La création de l'EPSR des Vosges</u> .....	19
1.2.3.1 <u>Les fondements de la création</u> .....	20
1.2.3.2 <u>Le contexte de démarrage</u> .....	20
1.2.3.3 <u>La crise</u> .....	22
1.2.4 <u>Des repères</u> .....	24
<b>1.3 Une dynamique de changement</b> .....	<b>24</b>
1.3.1 <u>La théorie de l'innovation selon ALTER</u> .....	24
1.3.2 <u>Les leviers de l'innovation</u> .....	25
1.3.2.1 <u>La singularité, source d'innovation</u> .....	25
1.1.1. <u>Les critères de l'innovation</u> .....	26
1.3.3 <u>Innovation et management</u> .....	27
1.3.3.1 <u>La gestion du désordre</u> .....	27
1.3.3.2 <u>Le management de l'innovation</u> .....	28
1.3.4 <u>Des repères</u> .....	29
<b>1.4 Conclusion de la première partie</b> .....	<b>29</b>

<b><u>2 - ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX DE L'EPSR DES VOSGES</u></b> .....	<b>31</b>
<b><u>2.1 Quelles stratégies pour de nouveaux enjeux ?</u></b> .....	<b>33</b>
<u>2.1.1 La mobilisation de nouvelles compétences</u> .....	33
<u>2.1.1.1 Des constats</u> .....	33
<u>2.1.1.2 D'agent d'insertion à conseiller en emploi</u> .....	34
<u>2.1.1.3 Des repères</u> .....	37
<u>2.1.2 Des espaces de coopération territorialisés à construire et à mobiliser</u> .....	38
<u>2.1.2.1 Des constats</u> .....	38
<u>2.1.2.2 Une nouvelle organisation sur les territoires</u> .....	40
<u>2.1.2.3 Des éléments de synthèse</u> .....	42
<u>2.1.3 L'inscription dans de nouvelles organisations et de nouveaux dispositifs</u> .....	43
<u>2.1.3.1 Le Programme Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés</u> .....	43
<u>2.1.3.2 Le service public de l'emploi local et la démarche de diagnostic partagé</u> .....	45
<u>2.1.3.3 Du Plan National d'Accès à l'Emploi au Plan d'Aide au Retour à l'Emploi</u> .....	46
<u>2.1.4 Des repères</u> .....	48
<b><u>2.2 Quelles missions aujourd'hui, pour quel public ?</u></b> .....	<b>50</b>
<u>2.2.1 La situation du public « Travailleur Handicapé »</u> .....	50
<u>2.2.1.1 La situation chiffrée</u> .....	50
<u>2.2.1.2 Les caractéristiques</u> .....	51
<u>2.2.2 La complexification des situations</u> .....	51
<u>2.2.2.1 Les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus</u> .....	52
<u>2.2.2.2 Les personnes atteintes de troubles psychiques</u> .....	53
<u>2.2.3 Les décalages entre public et missions nouvelles</u> .....	54
<u>2.2.3.1 Contradiction entre caractéristiques du public et méthodologie d'intervention</u> 54	
<u>2.2.4 Des repères</u> .....	55
<b><u>2.3 Quelles relations entre CAP Emploi et l'association gestionnaire ?</u></b> .....	<b>56</b>
<u>2.3.1 L'association s'investit...</u> .....	56
<u>2.3.1.1 Participation à la restauration de l'image du service</u> .....	56
<u>2.3.2 Mais ne mesure pas totalement les enjeux !</u> .....	57
<u>2.3.2.1 La place des associations gestionnaires dans le réseau CAP Emploi</u> .....	57
<u>2.3.2.2 La place des organisations patronales</u> .....	58
<u>2.3.3 Les incidences de l'évolution législative récente</u> .....	59
<u>2.3.3.1 La Loi n°2002-2 du 02 janvier 2002</u> .....	59
<u>2.3.3.2 La loi de modernisation sociale n°2002-73 du 17/01/02</u> .....	60
<u>2.3.4 Conclusion</u> .....	61

<b><u>3 - PERSPECTIVES ET CONTRIBUTIONS DE L'EPSR/CAP EMPLOI VOSGES..</u></b>	<b>62</b>
<b><u>3.1 Un projet pour le service</u></b>	<b>63</b>
<u>3.1.1 Par l'intervention d'un conseil externe</u>	63
<u>3.1.1.1 Les constats</u>	63
<u>3.1.1.2 La méthodologie d'intervention</u>	64
<u>3.1.1.3 Résultats et perspectives</u>	65
<u>3.1.2 Dégager des missions transverses</u>	68
<b><u>3.2 Une action associative</u></b>	<b>71</b>
<u>3.2.1 Faciliter l'intégration des nouveaux salariés</u>	71
<u>3.2.2 Faire du conseil de direction un lieu d'innovation et de projets</u>	72
<u>3.2.2.1 Les constats</u>	72
<b><u>3.3 Le réseau moteur d'innovation</u></b>	<b>74</b>
<u>3.3.1 Le réseau CAP Emploi</u>	74
<u>3.3.1.1 S'impliquer dans la réflexion sur le référentiel métier CAP emploi</u>	74
<u>3.3.1.2 Créer des synergies régionales</u>	75
<u>3.3.2 Le réseau départemental de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés</u>	75
<u>3.3.3 Le réseau associatif</u>	76
<u>3.3.3.1 S'impliquer dans une fédération d'associations gestionnaires</u>	76
<u>3.3.3.2 Participer à la dynamique européenne</u>	77
<u>3.3.4 Des repères</u>	78
<b><u>4 - CONCLUSION</u></b>	<b>79</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

ADAPEI : Association Départementale des Amis et Parents d'Enfants Inadaptés  
ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi  
AGEFFIPH : Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées  
ARSEA : Association Régionale pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence  
APEC : Association pour l'Emploi des Cadres  
APF : Association des Paralysés de France  
AVSEA : Association Vosgienne pour la Sauvegarde de l'Enfance, l'Adolescence et des Adultes  
ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce  
CAT : Centre d'Aide par le Travail  
CES : Contrat Emploi Solidarité  
CEC : Contrat Emploi Consolidé  
CFDT : Confédération Française Des Travailleurs  
CHSCT : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail  
COTOREP : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel  
CRAM : Caisse Régionale d'Assurance Maladie  
DDASS : Direction Départementale de l'Action sanitaire et Sociale  
DDOS : loi portant Diverses Dispositions d'Ordre Social  
DDTEFP : Direction Départementale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle  
DE : Demandeurs d'Emploi  
DEFM : Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois  
DUPITH: Diplôme Universitaire des Professionnels de l'Insertion des Travailleurs Handicapés  
EPSR : Équipe de Préparation et de Suite au Reclassement  
EQTP : Équivalent temps Plein  
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales  
IMP : Institut Médico-Pédagogique  
INSEE : Institut National des Statistiques et Études Économiques  
INSERM : Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale  
MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social  
MEDEF : Mouvement des Entreprises de France  
MIRE : Mission Interministérielle de Recherches et d'Études  
OIP : Organisme d'Insertion et de Placement

OHÉ-PROMETHÉE : Opération Handicapés Emploi-Promotion de l'Emploi des Travailleurs Handicapés

OREFIPH : Observatoire Régional de l'Emploi, de la Formation professionnelle des Personnes Handicapées

PAIO : Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation

PARE : Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

PAP/ND : Plan d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ

PDITH : Programme Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés

PNAE : Plan National d'Action pour l'Emploi

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

ROME : Répertoire Opérationnel des Métiers et Emplois

RQTH : Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé

SNASEA : Syndicat National pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte

SPEL : Service Public de l'Emploi Local

SPNDE : Service Personnalisé pour un Nouveau Départ

TH : Travailleurs Handicapés

UNASEA : Union National des Associations de Sauvegardes de l'Enfance, de l'Adolescence et de l'Adulte

UNITH : Union Nationale pour l'Insertion des Travailleurs Handicapés

## INTRODUCTION

L'Équipe de Préparation et de Suite au Reclassement (EPSR), que je dirige depuis janvier 1999, a été créée par l'Association Vosgienne de Sauvegarde pour l'Enfance l'Adolescence et les Adultes (A.V.S.E.A.) en 1993.

En 2000, par le renouvellement de leur convention de collaboration, l'Etat et l'Association pour la Gestion du Fonds d'Insertion des Personnes Handicapées (AGEFIPH) ont décidé que les EPSR, ainsi que toutes les autres structures d'insertion professionnelle pour personnes handicapées, communiqueraient, au niveau national, sous le label CAP emploi.

Ce réseau national rassemble deux branches.

L'une concerne les EPSR, issues de la Loi d'orientation du 30/06/75<sup>1</sup>, loi qui élève au rang d'obligation nationale la prise en compte des personnes handicapées et de leur intégration dans la société.

L'autre branche est constituée par les Organismes d'Insertion et de Placement (OIP), créés postérieurement, par la loi du 10/07/87<sup>2</sup>, qui impose aux entreprises occupant au moins 20 salariés, d'employer des bénéficiaires de la loi dans la proportion de 6 % de l'effectif total.

En 2002, 119 structures d'insertion professionnelle pour personnes handicapées composent le réseau CAP Emploi, dont 74 EPSR et 44 OIP.

Parmi ces 119 structures, seules 4 d'entre elles sont gérées par des Sauvegardes.

Même si le réseau contribue aujourd'hui à des missions identiques vis à vis du public et des entreprises, l'histoire montre que les valeurs, les orientations et les stratégies d'intervention et de développement étaient et sont encore très différentes, principalement pour des raisons structurelles.

---

<sup>1</sup> Loi n°75-534 du 30 juin 1975 Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées

<sup>2</sup> Loi n°87-517 du 10 juillet 1987, article L323-1

Pour la plupart, les EPSR sont portées par des associations anciennes dans le secteur médico-social ou se rattachant, dès leur création, à ce secteur. De 1975 à 1994, l'Etat est le principal financeur des EPSR.

La majeure partie des organismes d'insertion et de placement est, quant à elle, gérée par des associations créées «ad hoc», qui pour certaines se sont fédérées en réseau<sup>3</sup>. Dès leur création, les OIP sont financés à part entière par l'AGEFIPH.

Leur axe principal consistant à développer des services aux entreprises, bon nombre sont portés par des émanations d'organisations patronales, de type MEDEF.

Mais la première raison est, bien sûr, inhérente aux missions originelles.

La loi d'orientation du 30/06/75 confie aux EPSR l'accompagnement, vers l'emploi en milieu ordinaire de travail, de personnes orientées par les COTOREP<sup>4</sup>. Ce public est le plus souvent très éloigné de l'emploi.

L'AGEFIPH, créée également par la loi du 10/07/87, est administrée de façon paritaire ; le patronat y est très actif.

Sa mission principale est de développer une politique en direction des entreprises pour les informer et les inciter à recruter des personnes handicapées.

Les incitations consistent principalement en la redistribution des contributions volontaires sous forme d'aides ou de mesures adaptées.

Ainsi, les missions des OIP sont prioritairement tournées vers les entreprises pour répondre à leurs besoins de compétences adaptées et pour prendre en compte les situations de salariés en difficulté à leur poste de travail, du fait de maladie ou d'accident.

Il m'a semblé intéressant de porter l'angle d'attaque de mon travail sur cet antagonisme entre deux types de logique qui procèdent d'enjeux différenciés mais visent le même objectif, à savoir l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Les EPSR prônent l'accompagnement de la personne et la mise en œuvre de parcours d'insertion, inscrits dans la durée, qui répondent aux caractéristiques très particulières du public accompagné, alors que les OIP développent une logique de prestation de services et de réponses aux besoins, à court terme, des entreprises.

---

<sup>3</sup> Réseau OHE Prométhée : association Loi 1901 créée en 1993, qui fédère en 2002 19 structures d'insertion professionnelle pour personnes handicapées

<sup>4</sup> Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel instituée par la loi d'orientation du 30/06/75

C'est ainsi, que majoritairement les salariés des EPSR sont issus du secteur médico-social, embauchés à partir de compétences à l'accompagnement social et professionnel du public en difficulté.

Les chargés de mission voire consultants des OIP sont, quant à eux, recrutés sur la base de leur connaissance du secteur économique et de leur aptitude à négocier avec les entreprises.

La contradiction entre logique de production et logique d'accompagnement est aujourd'hui inscrite dans le champ du médico-social.

Les récentes interventions du président du MEDEF, lors du débat sur la rénovation sociale et les nombreuses et virulentes réactions des professionnels montrent que ce qui se vit aujourd'hui au sein du réseau Cap Emploi interroge le secteur tout en entier à une échelle macro.

Le fait que l'A.V.S.E.A soit l'une des 4 Sauvegardes impliquées dans le réseau CAP Emploi est un élément significatif, d'autant plus intéressant que cette tension entre des logiques différentes est présente au sein même de l'association A.V.S.E.A.

Je me propose, en tant que directrice de ce service, comme acteur médian dans le système et au moment de la mise en place de la loi du 02/01/02, de questionner l'intérêt pour une Sauvegarde de porter un service CAP emploi, quelle plus-value l'association peut-elle tirer du portage de ce service singulier dans un système d'échanges réciproques ?

À contrario quelle plus-value, ce service peut-il tirer du fait de son appartenance à une association de Sauvegarde, plus-value lui permettant de rester attaché aux valeurs fondatrices du secteur médico-social et de rendre un service aux personnes toujours coloré d'humanisme et empreint d'une réelle éthique, ancré dans la lutte contre toutes formes d'exclusion et de discrimination ? À quelles conditions, dans le contexte actuel, peut-il en tirer profit ?

La première partie du travail me permettra d'analyser les différentes logiques qui impactent l'activité du service et au-delà même, celle du secteur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées en mettant en scène différents points de tension vus sous l'angle de l'évolution historique.

Puis, je m'attacherai à présenter la situation actuelle et singulière de CAP Emploi Vosges/AVSEA.

J'étaierai alors mon analyse par des éléments empruntés à la théorie de l'innovation développée par Norbert Alter<sup>5</sup>.

Enfin, en 3<sup>me</sup> partie, je formulerai quelques axes significatifs de préconisations que je développerai de ma place de directrice.

Ils touchent tant à l'identité du service que, plus largement, au positionnement de l'association ou encore à la place et au rôle du service dans le réseau national.

Ces propositions ont pour objectif de réduire les tensions analysées plus haut et que je formulerai dans l'hypothèse suivante : la maîtrise de deux logiques antagonistes ne peut qu'optimiser l'intervention et faire levier pour développer une action inscrite, tout à la fois, dans le mouvement inéluctable d'une logique de production de résultats, mais dont le sens premier reste tourné vers l'individu, en l'occurrence la personne handicapée désireuse d'une insertion professionnelle en milieu ordinaire et au profit de la collectivité en luttant contre toute forme d'exclusion.

---

<sup>5</sup> ALTER.N Sociologue Professeur des universités à Paris-Dauphine

## **1 - CONTEXTE DE LA CREATION DE L'EPSR DES VOSGES**

La position singulière de ce service d'insertion professionnelle spécialisé est sous-tendue par le projet de l'association au travers de ses valeurs et de son histoire.

Cet arrêt sur image m'a permis de m'imprégner de l'histoire associative et du mouvement des Sauvages et d'en percevoir l'influence sur le service, de sa création jusqu'en 1999.

J'ai fait appel à la mémoire vive des différents acteurs en place confrontée aux textes officiels et à l'analyse de compte-rendus<sup>6</sup>.

## 1.1 UN ORDRE DOMINANT DANS LE SYSTEME

André Malraux écrivait : « Une société n'avance et ne progresse que par les initiatives de certains de ces membres »

### 1.1.1 Historiquement un engagement associatif fort

#### 1.1.1.1 Une association de type loi 1901.

« L'A.V.S.E.A. est une association "loi 1901" et selon la définition de Waldeck Rousseau, fondateur de cette loi, l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices». L'association est donc un droit, elle est devenue l'exercice naturel et libre de l'activité humaine.

Se fondant sur cette donnée primordiale, l'A.V.S.E.A. défend une cause, celle du droit de chaque personne de vivre, d'exister, de s'intégrer quel que soit son handicap ou sa situation familiale, personnelle ou sociale.... Cette philosophie n'est pas propre au secteur médico-social. Cette pensée universelle, affirmée par la déclaration des droits de l'homme, garantit les valeurs humanistes de respect et de solidarité. C'est dans cette globalité que l'A.V.S.E.A. inscrit son action».

Cet extrait du préambule de la plaquette de présentation campe bien la philosophie du projet : « des valeurs fondamentales pour un combat citoyen»

Le cadre libéral de la loi 1901 a permis l'essor des organismes d'action sociale. Il a été si «bénéfique que l'Etat lui-même, entravé dans son action par le statut des administrations et la lourdeur de la bureaucratie, l'a utilisé pour développer son action sociale».<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> voir annexe 2 :synthèse des entretiens menés

<sup>7</sup> LORY. B. *La politique d'action sociale* Toulouse : Privat, 1975, page 245

### 1.1.1.2 ...Inscrite dans un mouvement militant

Le mouvement des Sauvegardes trouve son origine historique dans les patronages du 19<sup>ème</sup> siècle.

Les associations régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence ont été créées à partir d'un texte de 1943, sur l'initiative du secrétariat d'Etat à la Famille et à la Santé, chargé également de la coordination des services de l'enfance déficiente et en danger moral. S'établissant progressivement dans 17 régions, elles se fédèrent en association nationale lors du congrès de Montpellier en 1947.

À ce moment, se créent d'autres mouvements associatifs regroupant des initiatives privées qui, comme le mouvement des Sauvegardes, vont imprimer les grandes lignes des Politiques Sociales, entre autres, les unions d'associations familiales en 1946.

### 1.1.1.3 ...pour répondre aux besoins des enfants et adolescents en difficulté

C'est le 05/01/50, que sont promulgués les statuts de l'Association Vosgienne pour la Sauvegarde de l'Enfance et l'Adolescence.

L'association, non encore officiellement déclarée, gère depuis 1948, en partenariat avec la Caisse d'Allocations Familiales, le service de tutelle aux allocations familiales.

Le projet associatif se développe autour d'une poignée d'hommes et de femmes qui conjuguent leur volonté et leurs idéaux. Ils créent, en 1950, un des premiers établissements pour enfants en difficulté dans les Vosges : Le Centre Éducatif des Trois Scieries, à Saint-Dié, accueille de jeunes garçons de 7 à 14 ans, placés par le juge des enfants<sup>8</sup>.

Le projet éducatif repose sur un accueil en internat, dans un site de nature ; l'hygiène, l'effort et le respect des autres fondent les principes de vie.

L'association, par le biais des éducateurs, se substitue à la famille défaillante et supplée aux carences éducatives. « On sait et on fait ce qui est bien pour l'enfant »

En 1958, les seuls adhérents sont les membres du conseil d'administration, soit 54 personnes. La notoriété de l'association est amplifiée par les mandats de son président qui est à la fois député et président du conseil général.

---

<sup>8</sup> selon l'article 376 du code civil, ordonnance de 02/02/45.

Pour structurer son action au plus près des bénévoles, l'association créée, en 1961, les comités locaux et cantonaux. Le nombre des adhérents passe alors à 3000,<sup>9</sup> (à l'heure où le bénévolat est en crise, ce chiffre, surtout ramené à l'échelle du département, peut rendre envieux plus d'un président d'association)

L'association s'investit également dans la promotion de projets proches de son objet social, tel que les Maisons des Jeunes et de la Culture.

En 1967, l'A.V.S.E.A. ouvre un institut médico pédagogique dans le sud du département et un foyer en internat pour jeunes adolescentes confiées par l'aide sociale à l'enfance et les magistrats des tribunaux pour enfants à Epinal.

Elle étend ainsi la départementalisation et la diversification de ses actions auprès des jeunes. Le noyau dur de l'association est ainsi constitué.

Dès la fin des années 70, le mouvement national des Sauvegardes est traversé par des réflexions et des évolutions qui prennent naissance dans la situation de plus en plus préoccupante des jeunes sans emploi et en rupture scolaire.

Les rapports Schwartz et Bonnemaïson analysent cette problématique et préconisent : la prise en compte globale du jeune, un guichet unique, la prévention au plus près du terrain, la mobilisation de tous les partenaires et notamment les collectivités territoriales.

L'A.V.S.E.A. va porter, dès 1980, des actions de formation destinées aux adolescents en difficulté d'insertion<sup>10</sup> et les développer simultanément dans le département.

Cependant, les modalités de financement n'ont rien à voir avec un budget d'établissement fixé à partir de prix de journées. Ne pouvant faire face aux difficultés de trésorerie importantes et faute de financement pérenne, le bureau prend la décision de fermer le service en 1994. Pour les membres du bureau, toujours en place aujourd'hui, cet épisode est encore très douloureux.

Pour rappel, en 1993, l'A.V.S.E.A gère :

- ↳ un service de tutelle aux prestations familiales,
- ↳ deux Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS),
- ↳ un institut médico pédagogique,
- ↳ un service de formation.

---

<sup>9</sup> ce chiffre ramené à l'échelle du département et en 2002 peut rendre envieux plus d'un président d'association

<sup>10</sup>Pour rappel, le rapport SCHWARTZ et le rapport BONNEMAISON datent de 1982 et 1983

Le public et les actions engagées sont en cohérence étroite avec les textes fondateurs.  
Le bilan social de 1993 fait apparaître 146 salariés pour un équivalent temps plein de 119.  
Le nombre d'adhérents s'est, quant à lui, stabilisé autour de 1000 personnes.

En filigrane de ce premier point historique rapidement brossé, transparaissent les valeurs de l'engagement associatif : l'inscription dans la durée, l'ancrage sur le territoire et la promotion de l'être humain, tel que les décrivent les missions originelles inscrites dans le journal officiel du 27/01/50<sup>11</sup>:

«Sauvegarder l'enfance et l'adolescence et coordonner l'activité des associations qui poursuivent les mêmes buts»

Cette cohérence entre le projet défini 40 années auparavant et l'intervention actuelle contribue à ce que Durkheim définit comme une solidarité organique, solidarité qui caractérise une société, un groupe de pairs par similitude.

Les salariés, les administrateurs, les bénévoles ayant des repères communs se comprennent par sympathie.

La cohésion sociale fondée sur des intérêts communs est forte, la coopération est fondée sur un consensus implicite.

L'A.V.S.E.A. répond aux critères définissant les institutions médico-sociales, selon P. Lefèvre, qui les entrevoit sur la base de la durée, l'engagement, l'éthique mais aussi la segmentation des publics, l'identité professionnelle exclusive :

«Les institutions médico-sociales ont été marquées pendant une longue période par la prégnance de l'institutionnalisation des systèmes, des cultures et des pratiques professionnelles.

Valorisation des logiques d'action fondées sur l'engagement et l'éthique de conviction, sur une forte segmentation des publics et des professions sociales et sur une distinction entre l'espace interne et les environnements et la société.

L'organisation des approches et des légitimités a permis de structurer des mondes sociaux culturellement et techniquement cloisonnés au sein de la protection de l'enfance, dans le champ des personnes handicapées, dans le champ des adultes en difficulté sociale et des personnes âgées.»<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> article 1<sup>er</sup> des statuts déposés le 05/01/50

<sup>12</sup> LEFEVRE.P. Un paysage recomposé *Revue Informations sociales* , Document Diriger, conduire le changement, 2002, pp 28-41.

Seule, l'approche historique n'est pas suffisante. Pour comprendre le système dans lequel est inscrit le service EPSR à sa création, il faut bien évidemment appréhender le contexte législatif et réglementaire de l'époque.

### 1.1.2 La loi d'orientation 75-534 du 30 juin 1975

“Les conséquences d'un humanisme intégrateur”<sup>13</sup>

#### 1.1.2.1 Le contexte de la loi

Par deux fois, le législateur avait déjà légiféré sur le thème du reclassement professionnel :

en 1924, pour assurer une garantie d'emploi aux mutilés de guerre.

en 1957, pour instituer le statut de travailleur handicapé et l'obligation d'emploi de 10%, qui était plus une obligation de procédure. Cette loi de 1957 crée les structures de travail protégé : centres d'aide par le travail et ateliers protégés.

La loi d'orientation du 30/06/75 est, pour partie, issue du rapport Bloch-Lainé qui, par une analyse exhaustive de l'ensemble des problèmes posés par le handicap à la société, fut le détonateur de la prise de conscience nationale.

Ce rapport a généré de nombreux débats chez les spécialistes de la question et les associations engagées car il présente le périmètre de plus en plus large du concept du handicap, qui par extension, rejoint celui des inadaptés.

Les élus, en caractérisant la loi d'orientation, montrent leur volonté d'assumer un problème spécifique et d'intérêt national.

La loi affirme que la société doit contribuer à réparer les dommages provoqués par les accidents du travail mais aussi ceux liés aux processus génétiques (déficits intellectuels par exemple) ou aux maladies invalidantes. Des droits sont reconnus aux personnes handicapées : accès à l'instruction, aux soins, au logement, au travail...

---

<sup>13</sup> BLANC. A. *Les handicapés au travail*, Paris : Dunod, 1995, page 49.

Dans son chapitre 2, la loi inscrit l'insertion professionnelle parmi les priorités des pouvoirs publics en modifiant d'anciennes dispositions du code du travail :

«L'emploi et le reclassement des personnes handicapées constituent un élément de la politique de l'emploi et sont l'objet de concertation, notamment avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, des organismes ou associations des handicapés et les organismes ou associations spécialisés»

«afin de faciliter la mise au travail en milieu ordinaire des travailleurs handicapés», la loi indique trois types de disposition: l'orientation, la rééducation ou la formation et le placement»<sup>14</sup>

Ces dispositions, sont de la responsabilité de la Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP), mise en place par cette même loi.

#### 1.1.2.2 La COTOREP

Élément essentiel de la loi de 1975, la COTOREP se substitue à la Commission Départementale d'Orientation des Infirmes, chargée de l'insertion professionnelle, installée par un décret de 1955 et à la Commission d'aide sociale.

La COTOREP se prononce sur l'avenir des personnes dont elle étudie les dossiers et à propos desquels elle prend des décisions d'orientation professionnelle et/ou d'attributions d'allocations. Sans être une juridiction, elle dispose d'un pouvoir de décision exécutoire qui s'impose aux organismes de prise en charge.

Les zones de compétence de la COTOREP sont importantes, car elle est le lieu de collaboration entre les administrations du Travail et des Affaires Sociales. Sa présidence est alternativement confiée au directeur départemental du travail de l'emploi et de la formation professionnelle et au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.

Elle est composée de 20 membres nommés par arrêté préfectoral.

---

<sup>14</sup> BLANC.A. *Les handicapés au travail*. Paris :Dunod ,1995,op.cit. p 11 en note, page 38

La COTOREP est organisée en deux sections, chacune est investie d'un bloc de compétences, l'une sur le champ professionnel, l'autre sur le champ social.

La première section est chargée d'apprécier la capacité d'un individu à travailler malgré ses incapacités et de lui conférer ou non, le statut de travailleur handicapé, évalué selon trois niveaux d'appréciation.

La notion de «travailleur handicapé» suppose un double positionnement :

↳ un positionnement médical par rapport aux normes relatives à la «bonne santé» d'un être en fonction de son âge,

↳ un positionnement par rapport au monde du travail et aux conditions dans lesquelles on utilise la main d'œuvre en général.

Est considéré «travailleur handicapé» le sujet confronté à des difficultés suffisamment importantes pour que la notion de «handicap» puisse être évoquée, mais pas trop importantes, pour que celle de travailleur soit retenue à son tour.<sup>15</sup>

La seconde section délivre la carte d'invalidité, se prononce sur l'attribution d'allocations spécifiques et l'admission dans un établissement médico-social ou un service spécialisé.

Les débats engagés autour du projet de la loi de 75 réfutent la notion de handicap social. Cependant, les contours de la définition de travailleur handicapé sont si peu précis, que, certaines commissions départementales intègrent cette notion dans leurs décisions.

La COTOREP des Vosges a souvent été décrite comme une commission laxiste en regard du nombre de reconnaissances de travailleurs handicapés délivrées, tel que les décrit le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) : « Cette attitude extrêmement libérale est permissive, voire encouragée par l'incertitude de la notion de handicap et l'imprécision des textes applicables en la matière. Elle n'est pas sans justification en raison des insuffisances de la protection sociale des personnes âgées, chômeurs de longue durée et autres catégories défavorisées, mais elle ne réalise pas moins un détournement des moyens dévolus aux seuls handicapés. »<sup>16</sup>

Alain Blanc parle d'un « expert ballotté »<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Article L.323.10 du Code du Travail.

<sup>16</sup> CROSS-COURTIAL.M-L, *Travail et Handicap en droit français*, CTNERHI, Diffusion PUF, 1989, page 164, citée par BLANC.A id page 61

<sup>17</sup> BLANC.A., *Les Handicapés au travail*, Paris, Dunod, 1995, p 49

En relais des décisions de la COTOREP, la loi crée les équipes de préparation et de suite au reclassement (EPSR). La commission y oriente les personnes nécessitant ou souhaitant un accompagnement spécifique vers l'emploi en milieu ordinaire de travail.

### 1.1.2.3 Les Équipes de Préparation et de Suite au Reclassement

Le décret du 25/01/78 et la circulaire du 03/05/79 définissent les missions, organisations et conditions de mise en place des EPSR, comme suit :

↳ Le public orienté vers le service d'accompagnement est défini comme étant loin de l'emploi, reconnu travailleur handicapé en catégorie B ou C.

↳ L'insertion en milieu ordinaire sera une priorité mais les reclassements en établissements de travail protégé seront pris en compte.

↳ La prise en charge de la personne handicapée doit être globale, le suivi dans l'emploi concerne tout à la fois les aspects professionnels et sociaux.

↳ La composition de l'équipe (5 personnes au maximum) est configurée autour d'un technicien de l'emploi habilité par l'ANPE et également autour d'un assistant social.

↳ La relation à l'entreprise s'établit dans un objectif de préparation et d'accompagnement de la personne vers un emploi nouveau et de suivi d'intégration.

Il existe donc une réelle convergence entre les termes de ces deux textes et les valeurs du secteur médico-social, en particulier de l'A.V.S.E.A., ce qui l'amènera légitimement à se positionner au moment venu comme structure gestionnaire du futur service vosgien.

## 1.2 UN CONTEXTE EN EVOLUTION

### 1.2.1 Évolution législative dans le champ de l'insertion professionnelle

#### 1.2.1.1 La Loi n°87-515 du 10 juillet 1987

Cette loi recompose l'ensemble des dispositions antérieures concernant l'emploi des travailleurs handicapés. Elle englobe l'ensemble des publics ciblés par les lois de 1924, de 1957 et 1975. Elle soumet à l'obligation d'emploi les secteurs privés et publics et porte celle-ci à 6% pour les entreprises de vingt salariés et plus, avec un objectif de résultat.

Si les lois précitées imposaient une obligation d'emploi, la loi de 1987 laisse l'obligation à l'appréciation de l'entreprise assujettie. Elle devient facultative puisqu'elle offre aux entreprises quatre possibilités de s'acquitter de leur obligation :

- ↳ une entreprise peut tout d'abord embaucher à plein temps ou à temps partiel et maintenir dans l'emploi des travailleurs handicapés,
- ↳ elle peut également sous-traiter des marchés auprès des structures de travail protégé,
- ↳ la troisième alternative concerne la possibilité de conclure un accord d'entreprise ou de branche, annuel ou pluriannuel, relatif à l'emploi et à la formation de travailleurs handicapés,
- ↳ enfin, elle peut verser une contribution annuelle au fonds spécifique, géré par une association créée par la loi et gérée de façon paritaire : l'association pour la gestion du fonds de l'insertion pour les handicapés (AGEFIPH)

Au-delà de cette approche descriptive et succincte de la nouvelle loi, il me semble important de comprendre ce qu'elle induit dans le champ de l'insertion professionnelle de personnes handicapées en terme d'enjeux nouveaux.

Alain Blanc en a très justement analysé les incidences et je lui emprunte ces propos :

« Si le référentiel (...) de 1975 était l'intégration, celui qui accompagne les tenants de la loi de 1987, l'insertion professionnelle est plus contraignant : l'AGEFIPH, bras séculier de la volonté collective, dispose de vastes moyens. Toutefois, dans les deux cas, les handicapés ont plus à redouter les mécanismes induits par ces textes qu'ils n'ont lieu de les louer.

En effet, leurs résultats restent similaires : avec la loi de 1975, l'intégration des handicapés s'est traduite par le développement de secteur protégé ; la loi de 1987 amplifie le thème de l'insertion professionnelle au moment même où ses possibilités concrètes de réalisations deviennent chaque jour plus aléatoires; au moment où le travail «ce grand intégrateur» devient un paradigme moins efficient, on l'applique pourtant aux handicapés comme à l'ensemble des exclus. Quand se pose le problème de la recomposition du lien social, la société impose à nouveau l'impossible aux handicapés en leur enjoignant de se mettre au travail »<sup>18</sup>

La loi de 1987, dont l'insertion professionnelle des personnes handicapées est le référentiel, manifeste l'irruption des entreprises dans un secteur dont elles étaient absentes et mobilise des moyens nouveaux et conséquents au travers de la mise en place de l'AGEFIPH.

#### 1.2.1.2 L'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

Les statuts de l'association sont agréés par un arrêté ministériel du 13/09/88. Il s'agit d'une instance de décision collégiale, gérée par un conseil d'administration paritaire composé de quatre collègues : employeurs, salariés, associations représentatives des personnes handicapées et personnes qualifiées.

L'association gère le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées alimenté par les contributions volontaires des entreprises assujetties.

Un avis du Conseil Economique et Social, rendu en 1992, renforce la position de l'AGEFIPH comme acteur principal capable d'assurer la mission collective d'insertion professionnelle des handicapés « d'en faire un partenaire efficace des administrations de l'Etat au niveau local, départemental, régional et national ; de faciliter l'impulsion des politiques locales, départementales et régionales impliquant des partenaires publics ou privés intervenant sur le terrain, de compléter les aides prévues par la législation et de financer des initiatives-pilotes avec l'objectif de l'insertion durable.... »<sup>19</sup>

Ces orientations ont fondé l'action de l'AGEFIPH au cours des dix dernières années.

---

<sup>18</sup> BLANC.A.op.cit. page 216

<sup>19</sup> POUPON. M.T *Le potentiel productif des personnes handicapées*. Rapport au conseil économique et social, 1992, p29, in BLANC.A id p225

Dans ses relations contractuelles avec ses partenaires, l'AGEFIPH développe et impose le contrat d'objectif.

Le partenaire soutenu financièrement s'engage à atteindre des objectifs fixés. L'éventuelle reconduction du financement est liée aux résultats des actions engagées, en général annuelles et qui font l'objet d'un rapport moral et financier.

### 1.2.2 Ouverture au secteur adulte en 1993

Comme en 1980, quand l'association a anticipé le besoin et s'est orientée vers le secteur de la formation et de l'accompagnement vers l'emploi des jeunes en grande difficulté, elle va en ce début de décennie faire la preuve d'une adaptation aux besoins et être promotrice au niveau local de réponses adaptées.

Cependant, il s'agit cette fois-ci, de réponses hors du champ initial des jeunes et adolescents, puisque les besoins et les orientations ciblent le public des adultes en voie d'exclusion et de marginalisation.

Le contexte est celui d'un chômage, décrit par Michel Autès, comme « n'étant plus seulement une donnée conjoncturelle mais une donnée structurelle des économies développées »<sup>20</sup>

Avec le chômage de longue durée et la transformation profonde du marché du travail qui précarisent les emplois, la question sociale se reformule en termes nouveaux : l'exclusion remplace la pauvreté.

La prise en compte du handicap social comme facteur de handicap, au sens de la reconnaissance de «travailleur handicapé» est à nouveau en débat. Le flou de la loi crée des interstices et on observe, à cette époque, un flux volumineux de dossiers vers la COTOREP. Le dispositif RMI est une origine avérée de ce type d'orientation par défaut.

Enfin, un dernier aspect, plus proche encore de l'association vosgienne va déterminer cette orientation vers le secteur adulte : l'ouverture des secteurs de psychiatrie.

---

<sup>20</sup> AUTES.M. *Les paradoxes du travail social*, Paris : Dunod 1999, page 135.

### 1.2.2.1 Tension interne entre deux courants dans l'association

Le président de l'association, qui intervient en tant que médecin psychiatre dans un groupe de réflexion pour une approche différente de la maladie mentale, favorise l'émergence de deux projets associatifs, investis de façon quasi concomitante.

Le premier prend corps dans le courant de l'année 1992.

Il s'agit de l'ouverture d'un centre d'aide par le travail spécialisé pour personnes atteintes de troubles psychiques.

Cette création exige la recherche de marchés de sous-traitance et de prestations répondant à deux critères indissociables : la viabilité économique des activités et l'adéquation avec les caractéristiques et les besoins du public concerné.

L'étude de faisabilité prendra du temps et le projet ne verra réellement le jour qu'en 1994.

Le second projet concourt à la mise en place d'une équipe de préparation et de suite au reclassement.

Nous reprendrons la description de ce service plus loin, puisqu'il est l'objet principal de ce travail.

Néanmoins, il s'agit, ici, de le restituer dans le contexte historique et dans l'évolution de l'association. Sa création est officielle en octobre 1993.

Toutefois, les entretiens que j'ai menés auprès des membres du bureau et des salariés, en place à l'époque, montrent combien la conviction et le charisme des porteurs de projets, au premier rang desquels le président, ont été nécessaires pour obtenir l'adhésion de tous.

L'ouverture du champ d'activité aux adultes, qui plus est, handicapés et de surcroît par la maladie mentale, a constitué un réel tournant dans l'histoire de l'association.

Ce mouvement général d'élargissement en réponse à des besoins et sollicitations différentes a été vécu à l'A.V.S.E.A., comme au niveau national par l'ensemble des associations de Sauvegarde, dans le doute et le questionnement.

Pour certains, les réticences portaient sur les valeurs : « n'allons-nous pas y perdre notre âme ? »

Pour d'autres, elles étaient relatives aux compétences : « saurons-nous faire ? »

Il s'agit d'un choc culturel qui télescope les valeurs associatives.

Ces réticences anticipent les modifications de prises en charge à venir : quoi de commun entre l'éducation d'un jeune de 10 ans ou 12 ans, fût-il un « sauvageon » et l'accompagnement vers la citoyenneté par le biais du travail d'un adulte handicapé ?

Il ne s'agit plus de décider et de mettre en place une action pour quelqu'un, mais d'accompagner dans la durée le parcours d'insertion, conduit par la personne elle-même.

Ces nouvelles modalités de prise en charge interpellent chacun dans la nécessaire modification de son regard sur l'autre, dans sa capacité à appréhender la personne handicapée, le nouveau partenaire, l'entreprise et créent de nouveaux espaces de responsabilité.

En 1993, pour la majeure partie des administrateurs, dont un tiers d'entre eux adhère depuis plus huit ans, l'irruption de ces évolutions est difficile à intégrer, après tant d'années de stabilité.

Pour caractériser ces inquiétudes légitimes, je reprendrai les propos de P. Lefèvre dans son article intitulé «un paysage recomposé»<sup>21</sup>

-«les organisations confraternelles ou socio familiales ont constitué un héritage culturel qui s'est forgé sur le militantisme autant que sur l'affirmation d'un monde ne pouvant être identifié à un univers de production rationnel compte tenu de la finalité humaine de l'action sociale»

#### 1.2.2.2 Le mouvement d'ouverture vers le secteur adulte se généralise

Suivant le mouvement national des Sauvegardes (passage de l'AFSEA<sup>22</sup> à l'UNASEA<sup>23</sup> en 1997), l'association vosgienne modifie ses statuts le 20/05/99, pour y adjoindre l'action auprès du public adulte.

---

<sup>21</sup> LEFEVRE.P. Un paysage recomposé. *Revue Informations sociales, Dossier diriger, conduire le changement*, op.cit. p 10 en note

<sup>22</sup> Association Française de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

<sup>23</sup> Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes

Cette modification vient valider une réalité, puisque entre 1993 et 1998, ont été créés ou intégrés :

- ↳ un service EPSR en 1993,
- ↳ un centre d'aide par le travail spécialisé en 1994,
- ↳ un foyer d'hébergement destiné aux ouvriers du CAT en 1997,
- ↳ un centre de soins spécialisés aux toxicomanes, intégré en 1998.

La part des adultes accueillis ou accompagnés sur l'ensemble des usagers est désormais très significative.

Le mouvement d'ouverture engagé dès cette époque est loin d'être bouclé. Pour preuve l'assemblée générale du SNASEA<sup>24</sup>, syndicat professionnel d'employeurs, décide le 03/05/02, en assemblée générale, d'adopter une nouvelle appellation pour signifier cette ouverture, à savoir : Syndicat National au Service des Associations du secteur social et médico-social<sup>25</sup>.

### 1.2.3 La création de l'EPSR des Vosges

Quelques 17 années après le vote de la loi d'orientation 75-534 du 30 juin 1975, le département des Vosges est le seul département lorrain à ne pas disposer d'un service EPSR.

Les départements de Moselle et de Meurthe et Moselle disposent d'EPSR publiques, le département de la Meuse a opté pour une EPSR privée, dès 1984.

La situation économique de plus en plus tendue, les chiffres alarmants du chômage, la pression des acteurs locaux, le contexte particulier de l'insertion professionnelle des personnes handicapées au niveau national, notamment dû à la préparation de la convention Etat/AGEFIPH (1994) et aussi la place de plus en plus centrale de l'AGEFIPH font que le Préfet des Vosges décide d'engager une réflexion départementale conduite par le directeur du travail et de l'emploi.

---

<sup>24</sup> Syndicat National pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte

<sup>25</sup> le sigle reste identique Snasea, mais en minuscule.

La décision départementale est prise en faveur de la création d'une EPSR sous statut privé permettant la mobilisation de fonds privés. Elle sera confiée à une association de type "loi 1901". Un appel à candidatures est lancé et des tours de table sont organisés.

#### 1.2.3.1 Les fondements de la création

Les valeurs associatives humanistes, développées plus haut, issues d'un engagement militant, ancré dans la durée et le territoire fondent le projet dont la cohérence est réelle même si le public « ciblé » est nouveau.

L'association se positionne en tant que promoteur d'un projet qui répond aux besoins avérés du public et correspond aux attentes des acteurs locaux du développement de la politique d'insertion des personnes handicapées notamment le directeur départemental du travail et de l'emploi.

Le projet de l'A.V.S.E.A est choisi parmi deux autres, présentés par des associations représentatives de handicaps spécifiques, gestionnaires l'une et l'autre de nombreux établissements pour handicapés dans le département.

Les critères du choix mettent en avant l'antériorité de l'A.V.S.E.A dans le département, sa notoriété, et sa neutralité en terme de typologie des publics accompagnés.

Cependant, dans le montage d'un tel projet, les valeurs et l'engagement aussi forts soient-ils, ne suffisent pas toujours. Les contraintes existent et sont à mesurer de la façon la plus fine possible.

En élargissant son intervention vers les adultes en difficulté, l'association fait entrer dans son système des paramètres nouveaux, issus de systèmes de valeurs différents, à savoir : objectifs de résultats, productivité, accompagnement individualisé, évolution des pratiques.

#### 1.2.3.2 Le contexte de démarrage

##### 1.2.3.2.1 *Un projet déjà en décalage avec la réalité*

Il est important de noter que ce projet est porté par des acteurs issus du secteur médico social. Leur conception du service repose sur les textes de la loi d'orientation de 75 et la circulaire de mise en œuvre des EPSR de 79.

Or, ces personnes ne sont pas, à ce moment là, suffisamment informées et introduites dans les sphères de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, monde qu'elles

appréhendent depuis peu, pour comprendre que le projet tel qu'il est écrit, selon les modalités de 75, est déjà dépassé.

#### *1.2.3.2.2 Des évolutions, véritables enjeux nationaux et départementaux*

Au niveau national, l'Etat et l'AGEFIPH signent une convention en février 1994 dont l'objectif principal est la coordination des interventions respectives et communes des signataires. L'AGEFIPH est encouragée à participer au financement des EPSR.

La création des organismes d'insertion et de placement, voulus et financés entièrement par les fonds privés de collecte, s'intensifie.

Dans le même temps et depuis 1992, 22 Programmes Départementaux d'Insertion Professionnelle des Travailleurs handicapés sont installés à titre expérimental.

Au niveau départemental, c'est la création concomitante, d'une opération de type OIP, portée par l'Union Patronale des Vosges (futur MEDEF)

#### *1.2.3.2.3 Des logiques différentes à comprendre et à gérer*

L'intervention de l'EPSR des Vosges est effective en février 1994.

Il s'agit pour elle, conformément aux textes de référence, d'accompagner un public reconnu par la COTOREP en catégorie B ou C, donc handicap permanent et/ou lourd. Ce public nécessite un accompagnement social et une aide conséquente à la définition d'un parcours d'insertion réaliste et réalisable. Hormis cette identification précise du public concerné par l'action, aucun autre objectif à atteindre n'est signifié à la structure.

Or, dès le début du second semestre de la même année, les financeurs (à l'époque Etat à 75% et AGEFIPH pour 25%) imposent aux structures d'insertion de nouvelles stratégies fondées sur une logique de production et de retour sur investissement

L'orientation est marquée vers plus de service aux entreprises et la déclinaison d'une offre de service spécifique : information, étude de besoins, accompagnement dans le montage de dossiers.

Cette logique à contrario de la logique de l'accompagnement de la personne ne requiert pas les mêmes compétences, elle impose une organisation et la mise en œuvre de concepts (démarche marketing par exemple) qui font appel à des qualifications différentes.

Or, les deux premiers salariés du service, embauchés avant le directeur, sont pour l'un : éducateur spécialisé ayant travaillé essentiellement auprès de jeunes filles sous placement

justice et ensuite dans un service de tutelles, et pour l'autre, issue du domaine de la formation des jeunes en difficulté.

Toutes ces nouvelles orientations, qui vont infléchir, modifier les missions, les types de public pris en compte et les actions menées vers les entreprises, ne sont pas perçues par les porteurs du projet AVSEA.

Très vite, le service va connaître des difficultés, inhérentes même à l'évolution de ces missions qui n'ont pas été intégrées.

### 1.2.3.3 La crise

Les difficultés émergent dès 1997, quand l'AGEFIPH, devenu financeur principal, impose à l'ensemble des structures d'insertion, comme à tous ses partenaires, sa politique de contractualisation à partir d'objectifs quantitatifs.

Des objectifs quantitatifs de placement sont imposés annuellement. En outre, ces placements sont très caractérisés répondant à des critères précis. En effet, une certaine part de l'activité ne peut être prise en compte, par exemple : les contrats emploi solidarité, les contrats à durée déterminée de 3 à 6 mois, alors que la mobilisation de ces outils est très souvent indispensable comme première étape de l'accès ou du retour à l'emploi.

L'objectif affiché est le contrat à durée indéterminée ou le contrat à durée déterminée supérieur à 12 mois. En situation de crise économique, en ciblant un public éloigné de l'emploi, ces objectifs font figure d'une gageure.

#### 1.2.3.3.1 *La mise en observation*

Ces objectifs annuels influent sur la pérennité de la structure.

Leur non-atteinte peut amener le financeur AGEFIPH, devenu entre temps le financeur majoritaire<sup>26</sup> (75% du budget), à modifier sa stratégie vis à vis de l'association gestionnaire, porteuse du service.

C'est ce qui arrive à l'A.V.S.E.A. en 97/98, par la mise en observation de l'EPSR des Vosges pour 6 mois, à la suite de la non-réalisation des objectifs quantitatifs de placement sur 3 années consécutives. Obligation est faite de présenter un bilan d'activité positif et un plan de

---

<sup>26</sup> par la signature de la convention ETAT/AGEFIPH en 1994

redressement. Parallèlement à ces obligations, l'AGEFIPH décide de mener un audit financier.

Il en est de même cette année là pour 8 autres structures au niveau national.

Pour l'EPSR des Vosges, la mise en observation stricte ne dure que six mois. Le budget alloué pour 6 mois en 1997 est renouvelé, mais le financeur maintient un contrôle ferme de l'activité pendant deux ans.

#### *1.2.3.3.2 La confirmation de l'analyse par un état des lieux national*

L'état des lieux du réseau inscrit par la convention Etat/AGEFIPH de 1994, fait apparaître dans sa conclusion rendue en janvier 1995, la dichotomie flagrante entre les deux logiques mises en œuvre.

Je reprendrai, ici de façon exhaustive, le texte pour étayer mon analyse. Il est important de noter que ce texte n'a pas été diffusé aux structures concernées.

« Les EPSR et OIP n'ont pas tous intégré la modification de perspective opérée par la loi de 87, ni les évolutions nécessaires qu'elle induit en terme de fonctionnement.

La conclusion est l'occasion d'un retour sur les textes fondateurs de 1975 et 1987 qui portent en eux au moins pour une part la genèse de la situation actuelle du réseau.

La loi de 1975 donne priorité à la demande.

En proclamant que l'emploi et le reclassement des personnes handicapées constituent un élément de la politique de l'emploi, la loi du 30 juin 1975 représente une véritable révolution par rapport à la politique antérieure.

En créant les EPSR, elle fait porter son effort sur le travailleur handicapé qui apparaît nécessairement comme le client privilégié sur lequel doit porter toute l'action de ces structures. Ce public qui est largement représenté dans les chiffres du chômage de longue durée apparaît défavorisé au regard de l'emploi. Ses besoins sont vastes du fait de l'absence de définition précise du handicap, ils sont complexes du fait des nombreux critères de segmentation possibles de cette population.

Ce constat conduit naturellement les opérateurs de terrain à considérer que l'individualisation est une option à favoriser.

La loi de 87 met l'accent sur l'insertion en entreprise.

En introduisant l'obligation d'emploi, en substituant une obligation de résultats à une obligation de moyens, la loi de 87 complète la loi de 75 et modifie la perspective en donnant priorité à l'offre.

La politique des quotas rend obligatoire l'embauche de travailleurs handicapés et l'incitation financière à l'embauche permet de s'affranchir en partie du handicap.

La priorité est plus que jamais l'emploi et le client à privilégier devient clairement l'entreprise. »<sup>27</sup>

#### 1.2.4 Des repères

La crise vécue par le service génère des questionnements au sein de l'association prise entre son approche humaniste (tout le monde est de bonne volonté et participe du même projet) et la logique d'évaluation qui va jusqu'à la sanction, même financière, en regard d'objectifs quantitatifs non atteints.

N'y avait-il pas du prémonitoire ou de l'anticipation de situation dans cet événement ?

### 1.3 UNE DYNAMIQUE DE CHANGEMENT

Les travaux d'investigation, menés dans la phase préalable à la rédaction du travail présenté ici, m'ont rapidement entraîné vers des lectures sur la théorie de l'innovation et tout particulièrement les travaux de Norbert Alter, qui m'ont permis de mettre en scène le système de CAP Emploi, entre logique de production et logique centrée sur la personne, avec un éclairage théorique.

#### 1.3.1 La théorie de l'innovation selon ALTER

Lors d'un entretien récent, Alter propose cette définition que je reprends à mon compte :  
«Qu'est-ce qu'innover ? C'est intégrer une nouveauté dans les comportements économiques, sociaux ou organisationnels...Innover, c'est s'approprier une invention. L'innovation tient son origine dans la croyance...Pour les dirigeants se pose une question intéressante. Comment développer des pratiques managériales qui vont permettre aux utilisateurs de s'approprier l'invention ? Comment passer de la croyance à l'appréhension de la réalité ? Sûrement pas en transformant l'idée en dogme. Ce n'est que progressivement par appropriations successives, dans un mouvement qui convertit et pervertit en partie l'idée, que les décisions prennent sens et que chacun peut s'en emparer.

Le dirigeant invente mais n'innove pas seul. On ne décrète pas l'innovation, ni la capacité à y participer. Il s'agit seulement de tirer partie, dans des systèmes de réciprocité, de la façon

---

<sup>27</sup>Etat des lieux EPSR et OIP, CEGOS, janvier 1995, page 49/50

dont les gens lui donnent sens et la développent ; c'est à dire en adaptant l'idée aux circonstances de travail local, à la nature spécifique des usagers. Innover c'est enrichir l'idée initiale de toute une série d'ingéniosités sur le terrain et qui ne peuvent être imaginées à l'avance.

Il existe toujours une tension entre ceux qui transgressent l'ordre établi et ceux qui défendent l'ordre ancien, entre les innovateurs et les légalistes. Trouver des fonctionnements efficaces suppose de pouvoir transgresser les règles. Plus on développe les procédures, moins il y a d'innovateurs.

Or, dans l'entreprise, le conformisme est souvent autant récompensé que l'initiative. Paradoxalement, il faut protéger les gens de la sanction pour qu'ils puissent prendre des risques.

Les bonnes idées ne viennent pas toujours du haut de la pyramide ; les opérateurs qui sont face à face avec les usagers ont une connaissance intime des processus et leur savoir pourrait être mieux exploité qu'il ne l'est. Cela suppose que l'entreprise soit en mesure d'écouter, de mener des évaluations, de reconnaître ses erreurs. Il faut trouver le chemin à travers les leçons que l'on tire de la mise en œuvre de l'innovation. »<sup>28</sup>

### 1.3.2 Les leviers de l'innovation

#### 1.3.2.1 La singularité, source d'innovation.

CAP Emploi est singulier dans le système A.V.S.E.A. Les constats posés antérieurement se sont attachés à démontrer cette singularité, liée aux missions, au public, aux financements mobilisés, aux procédures et à l'évaluation.

Par ailleurs, il démontre que l'innovation a un caractère perturbant. Dire que le secteur associatif, et particulièrement celui concerné par le social ou le médico social, est en mutation est reconnu par tous, les très nombreux travaux engagés sur ce thème l'attestent. Est-ce faire un pari hasardeux que de dire que le secteur est contraint d'aller vers l'innovation ?

---

<sup>28</sup> ALTER.N. Innover ensemble. *Informations Sociales*, Dossier Diriger, conduire le changement, 2002, n°101, page 91.

Jean René Loubat indique une orientation dans ce sens pour les associations du secteur :  
« Le second souffle des associations d'action sociale et médico-sociale n'est-il pas à chercher précisément dans leur fonction fondamentale, d'ordre culturel, éthique et social, c'est à dire politique ? Ces associations doivent s'ouvrir davantage sur la vie de la cité, faire sortir le handicap d'un secteur spécialisé et de leurs établissements pour en faire une véritable question de société »<sup>29</sup>

La situation actuelle est «bancale », je pose les choses en terme d'alternatives : soit le service entame un processus d'innovation, soit on considère que c'est purement un problème d'organisation.

En tant que directrice de ce service singulier, je parie sur l'innovation comme élément de changement tant pour le service que pour l'association gestionnaire.

#### 1.1.1. Les critères de l'innovation

La situation d'innovation répond à une définition et des critères définis par Norbert ALTER.

« Les exigences de la logique de l'innovation : autonomie, adaptation aux besoins, capacité d'innovation, de dialogue, inventivité. Elle prend son principe sur la modification permanente des éléments de production, les professionnels ont un rapport d'autonomie et de créativité à la tâche et à l'organisation. Les savoirs stables disparaissent, la formation ne permet pas d'acquérir le savoir-faire à la situation actuelle. Les savoir-faire s'acquièrent sur le tas et dans l'échange de pratique »<sup>30</sup>

Je m'attacherai dans la deuxième partie de ce travail au moyen d'exemples précis à mettre en avant ces critères.

---

<sup>29</sup> LOUBAT J-R. Les associations sont-elles encore dans le coup ? *Lien social*, août 2002 n°631.

<sup>30</sup> ALTER.N. Une gestion du désordre, *Revue Sciences Humaines*, avril 1991, n°5.

### 1.3.3 Innovation et management

#### 1.3.3.1 La gestion du désordre.

La notion de désordre est induite, selon N.Alter, dans toute situation d'innovation. Il résulte de la mise en tension de trois niveaux dans l'organisation :

↳ Le niveau de l'innovation, il concerne ceux qui mettent en œuvre des investissements immatériels et qui développent des stratégies pour réduire l'écart entre niveau de compétences et reconnaissance sociale.

Nous verrons en deuxième partie comment le sur-investissement d'une salariée peut influencer dans l'organisation.

↳ Le niveau de la règle, il concerne ceux qui ont un statut social avantageux (avec reconnaissance et influence), plus il y a d'innovations techniques et organisationnelles et plus ils ont besoin de (re)définir les fonctions et les rôles. Ils ne supportent pas la remise en cause du pouvoir institué.

Il s'agit des salariés issus de la première équipe et ceux des administrateurs qui ne souhaitent plus s'écarter des missions originelles.

↳ La direction, arbitrage entre ces deux forces antagonistes : les innovateurs pour le développement et les légalistes pour assurer le contrôle social.

Selon l'expression de J-D Reynaud, cet arbitrage permet de sortir d'une opposition sans issue.<sup>31</sup>

La déstabilisation générée par l'innovation est source de malaise certes, mais cela procède de la prise de conscience. Il s'agit de se donner les moyens, dans ce cas, pour emmener le service et entraîner l'association.

---

<sup>31</sup> REYNAUD. J-D. *Les règles du jeu de l'action collective*, Paris, Armand Colin, 1989.

### 1.3.3.2 Le management de l'innovation

En partant de ses analyses, Alter propose quelques pistes de réflexion pour un management de l'innovation. Mais avant tout, il revient sur quelques conceptions pourtant à la mode, provenant du monde de l'entreprise et ayant trouvé défenseurs dans notre secteur.

Le management par la règle ne peut s'adapter. Celui fondé sur la cohésion par la culture, l'image, la dynamique de communication interne n'est, lui non plus, pas ajusté, car vouloir injecter des valeurs et les imposer tel que l'esprit d'équipe associé au goût de l'efficacité ne se décide pas.

Investir dans une régulation par la culture ne résout rien car même s'il y a légitimation de l'esprit d'initiative des professionnels novateurs, ceux-ci n'adhèrent pas entièrement au message, ils campent sur une position à la fois critique et autonome.

Renaud Sainsaulieu démontre que les valeurs et les normes de relation nécessitent un apprentissage lent issu de la position de travail et de pouvoir occupée.

Le management pose un problème complexe et peu orthodoxe qui consiste, non plus à chercher un modèle d'organisation rationnel mais plutôt à jouer des incertitudes, du désordre, donc de la déviance pour les retourner en ressources.

Norbert Alter ébauche plusieurs pistes :

↳ renoncer à la fusion culturelle qui veut que tous soient pareils et tous ensemble : c'est le respect des différences,

↳ favoriser la déviance car c'est selon lui toujours à la périphérie des institutions qu'émerge le changement,

↳ le développement de la déviance suppose la mise en libre service de certaines ressources (formation, systèmes informatisés..),

↳ sur le plan matériel, rétribuer plus largement et plus également les entrepreneurs de l'intérieur,

↳ ne pas prôner un modèle de référence rassurant mais qui n'englobe pas les ressources libres, en particulier la motivation spontanée des nouveaux professionnels.

### 1.3.4 Des repères

L'innovation je la vois, je la vis à trois niveaux d'intervention :

Au sein de l'équipe dans le positionnement des salariés vis à vis de leurs missions, de leurs interventions : les innovateurs, les légalistes, la tension et les jeux d'acteurs.

Au sein de l'association, la singularité du service est telle, qu'un risque existe : trouver plus de légitimité et de reconnaissance en m'investissant dans le réseau extérieur où les intérêts sont convergents plutôt qu'au sein même de l'association et plus particulièrement au niveau de l'équipe de direction.

Au sein du réseau Cap Emploi où le partage des différences d'approche de logiques et de valeurs contribuent maintenant à la naissance d'une profession, processus lancé lors des journées partenaires en 1998 et largement analysée par R. Sainsaulieu en conclusion de ce colloque.<sup>32</sup>

## 1.4 CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Je formule l'hypothèse que la déstabilisation provient des innovations induites par cette ouverture de l'activité sur le champ des adultes. Qu'est-ce qui change réellement en si peu de temps ? Qu'apporte de neuf, d'innovant ce service nouvellement créé ?

La deuxième partie de ce travail investira cette problématique en regard de la situation actuelle qui se traduit par quelques traits significatifs que nous évoquons ici:

↳ Le type de public pris en compte: les adultes reconnus travailleurs handicapés ou éligibles à la loi du 10/07/87<sup>33</sup> sans distinction particulière de la nature et de la gravité de leur handicap.

↳ Les missions du service vis à vis de ce public : la préparation à l'emploi et le suivi dans l'emploi. Il s'agit de visualiser les différents postes de travail, dégager de cette observation une liste de contraintes, entendre les responsables d'entreprises, d'ateliers ou les tuteurs, évoquer la gestion prévisionnelle des emplois

---

<sup>32</sup> SAINSAULIEU.R. *Eléments d'analyse sociologique*, in Synthèse des travaux journées partenaires, Ministère de l'emploi et de la solidarité; AGEFIPH, ANPE, Lyon, 1997, pp 41-46

<sup>33</sup> voir annexe 2

- ↳ Les partenaires : la COTOREP, l'ANPE, les nombreux partenaires du programme d'insertion des travailleurs handicapés, les organismes de formation, les appuis d'expertise.
  
- ↳ L'arrivée dans le conseil d'administration des organisations de représentations patronales et salariales, imposée par la circulaire du 03/05/1979.
  
- ↳ Les procédures de conventionnement mises en place par le financeur : contractualisation annuelle qui repose sur des objectifs à réaliser et qui conditionnent la reconduction des financements, assorties de procédures d'évaluation quantitative et qualitative.
  
- ↳ La gestion de l'aléatoire et des contraintes environnementales : non maîtrise des flux d'entrée et de sortie du public, marché du travail, besoin des entreprises, offres d'emploi, mais aussi offres de formation décidées par le service public de l'emploi.
  
- ↳ L'importance de la présence sur les territoires et plus généralement l'intervention au plus près des territoires, l'inscription dans de nouvelles organisations et de nouveaux dispositifs.
  
- ↳ Et enfin l'arrivée de nouveaux professionnels non issus de la formation et/ou expérience du travail social.

## **2 - ETAT DES LIEUX ET ENJEUX DE L'EPSR DES VOSGES**

Nous avons cerné, dans la première partie, les deux premières étapes de la vie de ce service :

↳ avant 1993, la genèse du projet,

↳ entre 1993 et 1999, deux sous-étapes : de la création à la crise et la période de mise en observation qui aboutit au licenciement du deuxième directeur.

La période actuelle, comprise entre 1999 et 2002, correspond à ma prise de fonction en tant que directrice.

La prochaine étape est, selon moi, configurée à partir de 2003.

Cette nouvelle période, dont les contours sont encore flous, intègre, d'ores et déjà, l'année européenne des personnes handicapées, puis le renouvellement de la convention Etat/AGEFIPH, et l'éventuelle reconduction de la convention PARE signée par les partenaires sociaux. Pour ces deux conventions, l'échéancier est fixé en fin 2003.

De plus, le projet de loi rénovant la loi d'orientation de 1975 devrait être présenté aux élus, en milieu d'année selon les propos récents de la secrétaire d'état aux personnes handicapées.

Pour autre préalable à cette seconde partie, je dois préciser les conditions de mon embauche au poste de directrice pour expliquer que je n'étais pas sans avis sur ce service et sur ses difficultés.

En effet, d'avril 1997 à décembre 1998, j'ai occupé le poste de coordinatrice du programme départemental d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH), décidé par les partenaires institutionnels en novembre 1996.

La place que j'occupais, au cœur du dispositif départemental, en lien avec les échelons régionaux et nationaux, me donnait à la fois la maîtrise du dispositif, mais également la compréhension du mouvement inéluctable des structures EPSR vers la logique économique. En septembre 1998, le bureau de l'association A.V.S.E.A, ayant décidé de licencier le directeur de l'EPSR, le directeur général m'a contactée, au moment où j'allai moi-même lui proposer mes services.

Très vite, je me suis rendue compte que ma lecture et ma compréhension du système étaient incomplètes, car je n'avais pas intégré dans mon analyse, la spécificité du service EPSR des Vosges, inhérente à son portage par une association gestionnaire de type Sauvegarde.

N'étant pas issue de la filière médico-sociale, je ne pouvais pas décoder le besoin de temps nécessaire à l'ensemble du système associatif, découvrant la logique de production et le monde de l'entreprise, pour intégrer cette évolution, adapter son système de valeurs et rééquilibrer ses interventions.

Cette deuxième partie sera abordée à partir de trois angles différents : le service en évolution, le public concerné par nos missions, la place et le rôle de l'association gestionnaire.

Depuis mon arrivée, l'organisation est en perpétuel mouvement.

Dans une petite équipe, les incidences d'une absence prolongée, d'un départ ou d'un recrutement ont un retentissement à effet immédiat. Si parallèlement, aux aléas de la gestion des ressources humaines, les attendus vis à vis de ce service évoluent trop vite, on doit anticiper les facteurs déstabilisants, susceptibles de générer la perte de repères et de confiance des salariés.

Plusieurs étapes intermédiaires ont jalonné cette période, qui exigeait tout à la fois de préserver les acquis et d'accompagner le changement au fur et à mesure de l'intégration de nouveaux collaborateurs, en prenant en compte les capacités d'adaptation de chacun.

## **2.1 QUELLES STRATÉGIES POUR DE NOUVEAUX ENJEUX ?**

### 2.1.1 La mobilisation de nouvelles compétences

#### 2.1.1.1 Des constats

Plusieurs constats s'imposent dès mon arrivée :

↳ Le bilan d'activité 98 fait apparaître que sur les 6 postes, alloués au budget, seuls 5,5 ont réellement été utilisés, alors que les objectifs n'ont pas été atteints. L'écart de masse salariale constaté sera repris par le financeur.

↳ Sur les trois agents d'insertion en place, deux sont éducateurs spécialisés de formation, la troisième sans formation spécifique, possède une expérience d'animatrice socioculturelle.

Leurs contrats de travail stipulent des intitulés différents : soit agent d'insertion pour les éducateurs ou conseillère en recrutement pour la troisième personne.

↳ Le psychologue du travail en poste, depuis deux années, sur une mission d'optimisation du fichier public est démissionnaire.

↳ Les contacts avec les agents ANPE, les chefs d'agence, et l'équipe de direction départementale sont rares, alors que le renouvellement de la convention État/AGEFIPH et l'accord européen de Luxembourg<sup>34</sup>, nous obligent à un rapprochement.

Je décide d'utiliser, tous les moyens mis à ma disposition au niveau du budget, pour renforcer l'équipe par des compétences complémentaires et pallier des déficits de représentation sur trois champs particuliers :

↳ la relation partenariale avec l'ANPE,

↳ la connaissance de l'entreprise,

↳ la maîtrise des dispositifs de formation.

La convention collective du 15 mars 1966, à laquelle contractuellement nous sommes rattachés, prévoit, par son annexe X, une extension du champ aux EPSR, sans toutefois évoquer les emplois et les qualifications spécifiques au domaine d'intervention. Dans la grille des qualifications, l'emploi le plus approchant est celui d'animateur de formation. Même s'il existe des compétences transversales communes<sup>35</sup>, ces deux emplois sont très différents en terme d'activité.

#### 2.1.1.2 D'agent d'insertion à conseiller en emploi

L'évolution des missions des EPSR et le constat d'un nécessaire rapprochement institutionnel et structurel avec l'ANPE m'ont confortée dans l'idée d'une fiche de poste proche de celle des conseillers en insertion professionnelle.

Pour la construire, je me suis également inspirée du référentiel élaboré dès 1995, par le réseau OHE Prométhée.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Conseil européen extraordinaire du Luxembourg novembre 1997 et convention Etat/AGEFIPH renouvelée le 09/12/1998

<sup>35</sup> DUGUE. E. *La gestion des compétences : les savoirs dévalués, le pouvoir occulté*. Sociologie du travail, n°3/94

<sup>36</sup> voir annexes 3 et 4

Comme il n'existe pas de formation initiale spécifique préparant au métier, sauf le DUPITH<sup>37</sup>, diplôme trop récent pour drainer suffisamment de candidatures, les recrutements se font sur la base de connaissances et/ou d'expériences hétérogènes ce qui explique la très grande disparité entre les profils des professionnels salariés d'EPSR ou d'OIP.

Dès le premier recrutement, je décide de renommer le poste d'agent d'insertion en conseiller en emploi.

J'ai pu observer que ni le bureau de l'association, ni le service des ressources humaines n'ont émis le moindre questionnement sur cette modification.

Le changement de vocabulaire est une pratique managériale courante pour faire table rase du passé. Mais changer les mots ne réduit pas les maux.

Les mots ont pour moi une signification et cela a guidé ma décision, pour deux raisons :

↳ Le titre précédent induisait, selon moi, un rapport d'infériorité vis à vis du prescripteur ANPE. Je souhaitais l'instauration d'un rapport égalitaire entre les professionnels, attachés à des structures différentes qui développent pour autant des activités se situant sur un même registre.

↳ La référence à insertion connotait trop la fonction d'une dimension sociale.

En trois années, j'ai procédé à l'embauche de douze personnes, dont six sur le poste conseiller en emploi.

Pour chacun de ces six recrutements effectués, j'ai cherché, au-delà des capacités à remplir la mission, une complémentarité nouvelle avec l'équipe en place :

↳ Pour les deux premiers recrutements en 1999, priorité a été donnée à des personnes ayant travaillé à l'ANPE, pour leur maîtrise des circuits, mesures, et prestations et ayant construit un portefeuille de relations professionnelles.

↳ Pour la troisième personne, j'ai choisi la complémentarité au niveau de la pyramide des âges par l'embauche d'une collaboratrice âgée de plus de 50 ans. Au-delà de son expérience de directrice d'un organisme de formation, elle amène la maturité et la stabilité (trois conseillers sur quatre sont âgés de moins de 30 ans)

---

<sup>37</sup> Diplôme Universitaire des Professionnels de l'Insertion des Personnes Handicapées.

↳ Pour la quatrième : c'est la connaissance fine des dispositifs de formation qui a prévalu, ceci pour intensifier nos relations avec les organismes de formation, être capable de construire un contenu, définir des objectifs, mettre en place des évaluations de prestataires.

↳ La cinquième conseillère en emploi maîtrise la négociation avec l'entreprise, car formée à «l'école OIP» et disposant de cinq années d'expérience dans le réseau OHE-Prométhée.

Je n'ai jamais pu trouver une complémentarité entre les sexes : les cinq recrutements ci-dessus concernent des femmes, le sixième était un homme mais sur un contrat à durée déterminée.

Il était également le seul à être issu du « sérail » puisque de formation assistant social.

La volonté étant à l'unification du réseau CAP Emploi, Je me suis intéressée aux stratégies de mes collègues du réseau lorrain, alsacien et franc-comtois.

Le tableau ci-après présente par département les références aux conventions collectives, les intitulés de poste, la qualification et en remarque, les possibilités selon les cas de primes. Celles-ci sont de différentes natures : conventionnelles ou plus structurelles voire ponctuelles, allant du 13<sup>ème</sup> mois, au prime de présence et de résultats.

Les disparités sont importantes, en terme d'enjeux financiers, d'évolution de carrière et de reconnaissance.

Les rencontres entre les structures du réseau sont aujourd'hui plus nombreuses, à l'occasion d'échanges d'information ou de formation. Il est évident que le thème des conditions salariales est évoqué entre les équipes et génèrent de nombreux questionnements

Quant à l'intitulé des postes, il est à noter que le dans le réseau alsacien, la démarche vis à vis d'un rapprochement vers un titre évoquant le conseil en insertion est apparu trop connoté d'une charge sociale, trop éloigné du monde des entreprises et le terme de consultant en entreprise à été privilégié. Mais au-delà même de la dénomination c'est bien toute la philosophie de l'action qui est ici interrogée.

## Tableau récapitulatif par structure

département	Conv. collective	Intitule du poste	qualification	Remarques
54	Convention de la Métallurgie	Chargé de Mission	Agent de maîtrise niveau 5	13 <sup>ème</sup> mois et prime de présence
57	Apparenté mais non affilié à Conv. Coll. 51	Chargé de mission	Educateur Spécialisé 2 <sup>ème</sup> échelon	Prime annuelle
55	Convention 15/03/66	Chargé d'insertion	Moniteur d'atelier	12 mois sans prime
67/68	Convention des cabinets conseils SYNTEC	Consultant	ETAM technicien qualifié	Prime d'objectif et de présence
71	Convention 15/03/66	Conseiller en reclassement	Éducateur spécialisé	12 mois sans prime
39	Convention 15/03/66	Conseiller en reclassement	Cadres	Avenant 265 applicable
88	Convention 15/03/66	Conseiller en emploi	Animateur de formation	12 mois sans prime

### 2.1.1.3 Des repères

La modification de l'intitulé des postes n'a pas soulevé de question dans l'association. Aujourd'hui, les enjeux et les effets induits au niveau de l'évolution des qualifications professionnelles du secteur médico-social et du métier des structures CAP Emploi me sont à fait apparents.

A partir de ce choix, interne au service, il y a de quoi interroger l'évolution des métiers, en regard des études sur les mutations du travail social (nouvelles professions : chargés de mission, chef de projet)<sup>38</sup> et sur les stratégies associatives comme l'embauche de personnes issues de l'entreprise pour assurer l'encadrement des jeunes du centre éducatif renforcé, créé en 2001.

<sup>38</sup>Travaux de la MIRE : Mission Interministérielle de Recherches et d'Études

## 2.1.2 Des espaces de coopération territorialisés à construire et à mobiliser

### 2.1.2.1 Des constats

Ils sont de trois ordres et concernent les relations à l'ANPE, l'organisation spécifique sur un bassin d'emploi particulier et le management de la délégation.

#### 2.1.2.1.1 *Des relations à l'ANPE à reconsidérer*

Comme nous l'avons déjà évoqué, les relations avec l'ANPE se situaient dans un rapport de prestataire de service.

Malgré une habilitation professionnelle décernée, après formation obligatoire en agence, l'action des conseillers en emploi de l'EPSR passait par le filtre des agents de l'ANPE. Chaque tâche inhérente aux missions principales, tel que la prescription de prestations, l'enregistrement des offres d'emploi, la négociation des entrées en formation, s'effectuait sous contrôle.

Fin 1998, le département des Vosges est couvert par cinq agences locales pour l'emploi : Epinal, Saint-Dié, Remiremont, Neufchâteau et Gérardmer.

Le projet de dédoublement du bassin d'emploi d'Epinal par la création d'une sixième agence est en cours de finalisation.

Pour rappel, à la même période l'EPSR compte trois agents d'insertion. Les personnes handicapées sont reçues prioritairement à l'EPSR et de temps à autre à l'ANPE, sans convention préalablement négociée et donc sans organisation précise.

#### 2.1.2.1.2 *Un bassin d'emploi à réinvestir*

Le secteur de Saint-Dié, sous-préfecture des Vosges, est un territoire dont les caractéristiques sont très particulières.

↳ Géographiquement, il s'agit d'une zone de moyenne montagne répartie autour de cinq vallées non communicantes, dotée d'infrastructures routières minimalistes.

↳ Économiquement, il est marqué par une activité industrielle diversifiée (textile, papeterie et sous-traitance automobile), qui a contribué au positionnement du département des Vosges au premier rang des départements industrialisés de France pendant de longues années.

Cependant, ces trois secteurs industriels marqués, par la mondialisation, subissent crise après crise depuis près de deux décennies.

Ils sont également utilisateurs de main d'œuvre non qualifiée, sur des postes générant de la souffrance au travail ; les indicateurs tel que le nombre de salariés reconnus travailleurs handicapés, le nombre de déclaration d'inaptitude, de maladies professionnelles et d'accident du travail sont révélateurs de la particularité de ce bassin.

Au fil des crises et des plans sociaux, c'est ce public qui se retrouve en première ligne des licenciements avec un potentiel de reconversion très faible.

Ce bassin d'emploi affiche des chiffres du chômage et particulièrement un taux de demandeurs d'emploi reconnus "travailleur handicapé" supérieur à la moyenne du département voire de la région.

↳ Historiquement et politiquement, c'est une entité dont l'affirmation est forte puisqu'on parle de la Déodatie. Le secteur dispose par exemple d'une chambre de commerce autonome et indépendante.

L'organisation de l'EPSR sur cette zone était à mon arrivée inopérante en regard des constats cités ci-dessus et des moyens nettement insuffisants.

En effet, la conseillère en emploi, sous contrat de travail à temps partiel (80%), partageait son temps d'intervention avec un secteur géographique proche, mais dont les caractéristiques étaient de moindre importance.

L'idée d'un temps plein dédié à ce secteur devenait incontournable et la réorganisation s'imposait.

#### *2.1.2.1.3 Des compétences à mobiliser, un management à adapter*

Une conseillère en emploi récemment recrutée avait su, très rapidement, se démarquer des autres par une conception différente de la mission et une réelle efficacité dans le rapprochement entre offre d'emploi et profil professionnel des personnes accompagnées.

Son surinvestissement et sa grande productivité concourraient à infléchir positivement la courbe des placements réalisés.

Cependant, j'observai parallèlement une déstabilisation de l'équipe, pris entre les résultats quantitatifs probants obtenus par leur collègue et leur revendication d'une approche individualisée du public.

Très vite, elle introduisit une demande officielle de prime liée aux résultats ou de revalorisation de son salaire, s'estimant lésée vis à vis de ses collègues, notamment les plus anciens, dont elle estimait la productivité moindre.

## 2.1.2.2 Une nouvelle organisation sur les territoires

### 2.1.2.2.1 *Mise en place de permanences régulières dans les agences locales pour l'emploi*

L'objectif principal de la première année de mon intervention, défini avec la direction générale, vise le rapprochement des deux structures pour instaurer un climat de confiance, s'appropriier les missions spécifiques à chaque structure et définir des modes de communication partagés. Il s'agit d'amener l'ANPE à jouer le jeu fixé par le cadre réglementaire qui nous positionne désormais comme partenaire et non plus comme un prestataire.

Je négocie avec le Délégué Départemental ANPE, la mise en place de permanence dans chacune des agences.

Un ratio définissant le temps de présence des conseillers EPSR est calculé pour chaque zone. Il prend en compte les principales caractéristiques du bassin d'emploi : nombre de demandeurs d'emploi dont les demandeurs d'emploi éligibles à la loi de 1987, volume des entreprises, volume des offres d'emploi, des prestations menées, éloignement géographique.

C'est ainsi, que se mettent en place des permanences hebdomadaires, en demi-journée à Epinal, et sur une journée à Saint-Dié et Remiremont.

Pour le bassin d'emploi de Neufchâteau, la permanence à l'ANPE est mensuelle. En revanche, afin de prendre en considération la configuration spécifique de ce territoire étendu et à la faible densité démographique, nous devons délocaliser davantage.

Ainsi, nous planifions des permanences mensuelles dans des chefs-lieux de canton en signant des conventions avec deux mairies et un lieu-ressource.

À Gérardmer, le rythme décidé est celui d'une journée tous les 15 jours.

Parallèlement à l'organisation des permanences, le délégué départemental ANPE convient de la nécessité d'identifier, dans chaque agence, un relais pour notre équipe.

Pour la plupart volontaires, ces agents ANPE n'ont pas pour mission de recevoir uniquement les demandeurs d'emploi reconnus « travailleur handicapé », mais d'agir en tant que veille et relais d'informations spécifiques pour leurs collègues généralistes de l'accueil et de l'accompagnement. Ils constituent un binôme de référence avec les conseillers CAP Emploi, mais ne sont pas pour autant déchargés d'une partie de leur activité.

Au bout de quatre années, le bilan est globalement positif quant à notre repositionnement vis à vis de ce partenaire incontournable. Nous avons développé de réelles interactions entre les deux structures tant au niveau local que départemental.

Cette structuration inscrite dans la durée s'est surtout montrée payante au moment de la mise en place du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi. (PARE voir page 49)

#### *2.1.2.2.2 Ouverture d'une antenne CAP Emploi à Saint-Dié*

Le besoin d'une présence EPSR à temps plein, les objectifs à réaliser et le souhait d'autonomie exprimé par la conseillère en emploi m'ont incitée à projeter la création d'une antenne CAP Emploi, délocalisée à Saint-Dié<sup>39</sup>.

Une fiche de poste définissant les missions d'animatrice de l'antenne et la délégation technique (sans délégation de responsabilité) a été élaborée, puis validée par la salariée.

Opportunisme ou gestion du désordre généré par l'innovation, pour reprendre l'idée de Norbert Alter ?

Indéniablement gestion du risque, car cette ouverture s'est faite sans moyens dédiés, en utilisant les interstices laissés par le financeur.

Quelque temps avant, celui-ci avait accepté le déblocage d'une enveloppe ponctuelle pour la location de deux bureaux supplémentaires, en attendant la réalisation du projet de déménagement de la structure spinalienne.

Informé des besoins et du projet, il nous a rétorqué vouloir en mesurer le besoin et l'efficacité avant d'intégrer une ligne supplémentaire dans le budget de fonctionnement.

Sur ma proposition, le bureau de l'association a validé le déplacement du projet de location des deux bureaux vers Saint-Dié.

L'antenne a ouvert ses portes en juillet 2000.

Très vite, le service a ressenti les effets positifs : rapidité de traitement des demandes, plus grande proximité, meilleur repérage du service et de ses missions par les usagers (demandeurs d'emploi ou entreprises) et par les partenaires

La reprise économique, très sensible à partir du second semestre 2000, renverse rapidement la situation dégradée de ce secteur à tel point qu'il devient porteur de

---

<sup>39</sup> Le label CAP Emploi a été officialisé dans les Vosges par la signature de la convention ETAT/AGEFIPH/AVSEA le 31/05/00

développement. On constate même une pénurie d'embauche dans des domaines d'activité comme l'industrie et le bâtiment.

Tous les acteurs locaux de la politique d'emploi se mobilisent pour développer des projets en lien avec les besoins des entreprises.

CAP Emploi, reconnu comme un véritable partenaire, de par sa présence et son expertise, est associé à la réflexion et voit là une opportunité réelle de modifier le regard des entreprises sur l'emploi des personnes handicapées.

L'inversion de l'offre et de la demande amène les entreprises demandeuses à ouvrir leurs critères d'embauche et à diminuer le niveau d'exigence qu'elles ont eu tendance à fortement élever en période de crise.

Le retour sur investissement est important, dans l'intérêt des personnes accompagnées par notre service.<sup>40</sup>

### 2.1.2.3 Des éléments de synthèse

↳ Du point de vue du management de la nouvelle organisation :

Créer la proximité afin de mieux répondre aux besoins locaux, c'est prendre le risque de modifier les rapports à l'organisation.

Sur chacun de leur secteur, les conseillers en emploi travaillent dans une très grande autonomie et avec une délégation de responsabilité technique importante. Elle exige de la part des conseillers en emploi, des prises d'initiative, des compétences d'animation, d'ingénierie et de développement de projets et dans le même temps des capacités à rendre compte, à porter le projet de la structure et donc celui de l'association.

Par leur présence régulière sur ces territoires, ils sont identifiés comme les partenaires pivot pour toutes les questions de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

L'autonomie du service sur les zones n'est pas simple à gérer, elle constitue un aspect innovant d'un travail « hors les murs »

Au niveau du management, il s'agit de s'assurer que les missions et les enjeux sont clairs et partagés par tous, d'organiser l'autonomie et la délégation de responsabilités techniques autour de la question délicate du "comment rendre compte" et enfin de partager les questionnements, les doutes, les difficultés, tout en valorisant les réussites.

---

<sup>40</sup> voir en annexe 6 : le bilan SPEL sur le bassin d'emploi de Saint Dié (origine PDITH)

↳ Du point de vue de la relation à l'ANPE :

Des relations de confiance à tous les niveaux de la hiérarchie de l'institution ANPE se sont installées : chef d'agence, équipe de direction départementale et régionale.

Ce climat serein a permis que les négociations partenariales pour la mise en place des dispositifs « Service Personnalisé pour un Nouveau Départ »<sup>41</sup> en 1999, puis « Plan d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ »<sup>42</sup> en 2001, se passent dans de bonnes conditions, dans le respect des uns et des autres, alors qu'il existe dans de nombreux départements des tensions importantes, voire des situations de blocage.

Notre organisation a, pour partie, servi de référence à l'AGEFIPH pour déterminer les collaborations avec l'agence au niveau local et régional.

Malgré tout, la vigilance la plus soutenue est de rigueur. La pression qui pèse sur les agents de l'ANPE est de plus en plus forte. L'institution découvre l'obligation de résultats au travers du dispositif PARE. Elle est sommée par les partenaires sociaux de prouver son efficacité en regard des moyens non négligeables obtenus.

De plus, ce dispositif, décidé en période de reprise économique, s'applique dans un contexte à nouveau en crise, où le flux des nouveaux demandeurs grossit, parallèlement à la mise en place des « 35 heures » dans l'institution. Les conditions de travail deviennent difficiles.

Le mouvement de rapprochement absolument nécessaire en 1999 a atteint ses limites. L'écart est comblé, il nous faut maintenant afficher notre spécificité et notre expertise.

### 2.1.3 L'inscription dans de nouvelles organisations et de nouveaux dispositifs

#### 2.1.3.1 Le Programme Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés

##### 2.1.3.1.1 *Contexte et objectifs*

Les programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, mis en place à titre expérimental en 1992, sont généralisés à l'ensemble du territoire, par la convention d'objectifs signée entre l'ETAT et l'AGEFIPH, en décembre 1998.

Participant d'une volonté politique et conçus dans une logique partenariale, ils ont pour objectif l'amélioration de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

---

<sup>41</sup> défini par le Plan National d'Accès à l'Emploi adopté par le conseil européen extraordinaire du Luxembourg novembre 1997

<sup>42</sup> défini dans le dispositif Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, mis en place par la signature de la nouvelle convention d'assurance chômage en décembre 2000, dénommé PAP/ND.

Ils coordonnent les interventions des opérateurs de terrain et visent la recherche de solutions adaptées aux besoins des personnes handicapées et des entreprises sur chaque territoire.

La vocation des PDITH n'est pas dans la gestion structurelle, mais dans l'ingénierie socio-économique, dans la mobilisation et l'agencement le plus efficace et le plus efficient des ressources locales. La complémentarité des moyens de droit commun et spécifiques sont les deux principes d'action : « Il faut autant de droit commun que possible, mais aussi autant de spécifique que nécessaire »<sup>43</sup>

#### *2.1.3.1.2 La place de CAP Emploi dans le PDITH Vosges*

Le programme départemental d'insertion des travailleurs handicapés des Vosges, signé en novembre 1996, est piloté par la Direction du Travail et de la Formation Professionnelle, l'AGEFIPH, la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, l'Agence Nationale pour l'Emploi et le MEDEF.

Ce comité d'orientation a défini un programme d'action, articulé autour de 3 axes essentiels, relayés par trois comités techniques composés des acteurs concernés :

↳ Le premier intitulé « l'entreprise et l'emploi des personnes handicapées », est co-piloté par le MEDEF Vosges. Il a deux objectifs : l'information, la sensibilisation des entreprises afin de développer l'emploi des personnes handicapées d'une part, la prévention du risque de perte d'emploi et le maintien dans l'emploi des salariés handicapés, d'autre part.

↳ Le second « préparation, placement et suivi dans l'emploi des personnes handicapées », sous la conduite de l'ANPE en lien avec CAP Emploi, vise la préparation à l'emploi, la formation professionnelle, le placement durable et le suivi dans l'emploi des personnes handicapées.

↳ Le troisième « évitement et sortie du milieu de travail protégé », animé par la DDASS, poursuit deux objectifs : en premier lieu, l'accompagnement des établissements de l'éducation spéciale et de travail protégé dans leur mission de préparation des personnes handicapées à l'insertion en milieu ordinaire de travail.

---

<sup>43</sup> Extrait de l'intervention de M. BOULANGER directeur général adjoint à l'emploi et à la formation professionnelle *Journée Technique PDITH*, DGEFP/AGEFIPH, Paris, le 26/06/2000.

En second lieu, ce comité participe également à la réalisation des objectifs nationaux de sortie vers le milieu ordinaire de travail, déclinés en plan triennal qui fixe à 4% le taux de sortie.

Cap Emploi est très actif dans chacun de ces trois comités et à l'origine de bon nombre d'actions, dont notamment une plate forme de formations adaptées pour les jeunes handicapés et une plate-forme de validation de projet professionnel pour les personnes handicapées par la maladie mentale.

L'investissement de notre service dans la réflexion et les travaux du comité technique « évitement et sortie du milieu protégé » est important.

Il s'agit là d'une spécificité, en regard des autres Cap Emploi qui interviennent peu ou pas du tout sur cet axe.

Par-là même, nous affirmons notre appartenance et adhésion aux valeurs de l'association de Sauvegarde et notre partage de ses finalités.

### 2.1.3.2 Le service public de l'emploi local et la démarche de diagnostic partagé

#### 2.1.3.2.1 *Contexte et objectifs*

La généralisation de la globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée initiée en 1997, a impulsé une nouvelle dynamique de progrès, articulée autour du service public de l'emploi et de la territorialisation des politiques d'emploi.

Cette démarche, qui vise la prise en compte des publics prioritaires, implique d'inventer et de développer de nouvelles habitudes de travail pour faciliter le décroisement à l'intérieur et entre les services. Elle recouvre des enjeux majeurs : démarche de projet, capacité à élaborer une politique concertée, centrée sur les publics les plus fragilisés, confirmation d'un ancrage territorial infra-départemental puisque la zone de référence est le bassin d'emploi.

Pour ce faire, les acteurs doivent se donner les moyens d'apprécier la réalité locale à partir d'un diagnostic partagé traduit en un plan local d'action.

L'agrégation des plans locaux conduit à l'élaboration d'un plan d'action départemental qui permet d'engager les programmations aux différents niveaux de décision.

#### 2.1.3.2.2 *La place de CAP Emploi dans la politique de territorialisation*

CAP Emploi, investi d'une mission de service public, est, depuis le renouvellement de la convention Etat/AGEFIPH précitée, positionné comme acteur des quatre services publics locaux vosgiens.

Il contribue donc à l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation et la mise en perspective des plans locaux sur chaque territoire.

En tant que directrice, dans le cadre de l'organisation technique du PDITH et en concertation avec la coordination, j'associe mes collaborateurs à l'élaboration et au suivi des plans d'actions.

Les méthodologies de projet développées ici contribuent à faire évoluer le métier des conseillers en emploi, même si ces derniers n'en perçoivent souvent que la charge de travail supplémentaire induite, qui les écartent du suivi des personnes handicapées, sans pour autant les décharger des objectifs à réaliser.

L'ensemble de l'équipe n'avance pas à la même vitesse sur ce chantier, les échanges de pratiques et la formation peuvent être des réponses appropriées.

#### 2.1.3.3 Du Plan National d'Accès à l'Emploi au Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

##### 2.1.3.3.1 *Contexte et objectifs*

En novembre 1997, le conseil européen extraordinaire de Luxembourg a lancé un plan d'action triennal pour résorber le chômage de longue durée, décliné à l'échelon de chaque nation

Le plan français s'articule autour de versants : l'un curatif pour le public le plus éloigné de l'emploi et l'autre préventif visant le public jeune dès le 6<sup>ème</sup> mois d'inscription et les adultes, dès le 12<sup>ème</sup> mois d'inscription.

L'ANPE pilote ce chantier.

Le réseau EPSR/OIP y est largement impliqué. Son intervention se situe à différents niveaux, soit comme opérateur référent de la personne handicapée, soit comme référent des organismes de formation, soit enfin comme correspondant emploi pour les prestataires d'accompagnement social.

L'AGEFIPH s'est engagé au nom du réseau, sans réelle concertation préalable avec les associations gestionnaires pour la réalisation de 90 000 entretiens en trois ans et participe au financement de moyens humains conjoncturels

La nouvelle convention relative à la gestion de l'UNEDIC, signée en décembre 2000 par les partenaires sociaux est venue télescoper cette dynamique européenne.

Conçu en période de reprise économique, le principe repose sur l'entrée et la sortie rapide du dispositif. Dès son inscription, le demandeur d'emploi se voit proposer un plan d'action, réajusté si nécessaire au bout de 6 mois, en contre partie de la non-dégressivité d'allocations ASSEDIC.

Les partenaires sociaux ont décidé de ce dispositif, en dehors de toute inscription dans le plan européen de lutte contre l'exclusion par le chômage de longue durée.

Initialement, ne sont pris en compte que les personnes indemnisées. Quid des autres situations et des engagements pris par la France ?

Pour répondre à ces questions, l'Etat décide d'étendre ce dispositif à l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, à qui sont proposés les mêmes actions sur la base de l'équité de traitement, et en confie là aussi le pilotage à l'ANPE.

De ce fait, la dynamique voulue au départ pour ce dispositif ne peut plus jouer.

Comment faire sortir rapidement du chômage des personnes, qui y sont depuis si longtemps, dont le profil est si loin des références et des exigences des employeurs ?

Devant le volume à traiter, l'ANPE cherche à s'associer des complémentarités pour la prise en charge des publics spécifiques.

Par là, elle engage une nouvelle ère dans ses relations partenariales, qu'elle dénomme une politique d'alliance, principalement avec ses partenaires co-traitants (AGEFIPH, réseau des missions locales et l'association pour l'emploi des cadres pour les cadres)<sup>44</sup> à qui elle propose la signature d'une charte.

---

<sup>44</sup> Association pour l'Emploi des Cadres : APEC

### 2.1.3.3.2 La place de CAP Emploi dans le dispositif PARE

L'AGEFIPH se positionne et s'engage très rapidement, à contrario du réseau des missions locales et de l'APEC.

A nouveau, elle négocie seule l'implication du réseau des opérateurs de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, nouvellement désigné réseau CAP Emploi, sans concertation avec ses représentants.

Il est intéressant de noter que, dans un article questions-réponses<sup>45</sup>, paru en juin 2001, à la question :

« CAP Emploi est-il obligé de participer au dispositif ? » L'AGEFIPH répond sous cette forme :

1. Un président qui refuserait de s'engager dans la mise en œuvre du PARE peut le faire. A lui d'en assumer les conséquences.
2. CAP Emploi, partenaire du service public de l'emploi est invité à prendre la part qui le concerne : contribuer à faire réussir les PAP pour les travailleurs handicapés.
3. L'AGEFIPH indique qu'il est impossible que CAP Emploi ne s'associe pas au PARE.

La convention nationale déclinée au niveau régional puis local prévoit le volume et les caractéristiques du public accompagné par CAP emploi, détermine un plan de formation pour les conseillers en emploi du réseau (5 à 9 jours pour obtenir une habilitation), configure les connexions et matériel informatiques indispensables aux liaisons entre structures et enfin une convention financière en contrepartie de l'engagement dans le dispositif.

Les relations de confiance instaurées antérieurement favorisent les négociations à l'échelon départemental, elles n'atténuent cependant pas les incidences et les retombées dans le quotidien de la structure.

### 2.1.4 Des repères

De ce premier point sur les stratégies et les enjeux du service, je retiens trois axes de réflexion.

↳ Le premier aborde la construction d'une identité professionnelle. La photographie actuelle de l'équipe CAP Emploi reflète une certaine complémentarité. Cependant, la réalité

---

<sup>45</sup> Questions-réponses, *Journal de l'UNITH*, juin 2001, n°11.

quotidienne démontre combien l'ajout de compétences ne suffit pas et ne permet pas de constituer une équipe.

L'équipe ne se décrète pas, elle doit se construire à partir de ses membres qui acceptent de partager une identité.

Encore faut-il que celle-ci soit explicitée, fasse l'objet d'une négociation et d'un consensus !

Quand nous avons dû décliner notre offre de service, complémentaire à celle de l'ANPE dans le dispositif PAP/ND, nous nous sommes rendus à l'évidence qu'il était devenu difficile pour certains salariés de se distinguer de l'ANPE. Quelle complémentarité apportions-nous ? De quelle expertise étions-nous dépositaire ?

Ce point sera tout particulièrement développé en troisième partie.

↳ Le second axe de réflexion renvoie au fondement de nos missions et à la légitimité de nos interventions.

La mise en œuvre du dispositif PAP/ND ne doit pas générer un traitement à plusieurs vitesses pour les usagers, une inféodation à l'ANPE par une vision restrictive des missions pour redevenir, à terme, un sous-traitant vers lequel elle orienterait les personnes handicapées les plus en difficulté voire marginalisées ; alors que l'AGEFIPH par ailleurs exige la satisfaction rapide et efficace des besoins de l'entreprise.

Vigilance donc à deux niveaux car :

- ♦ Quand les situations se tendent, la nature veut que l'on se protège ou que l'on campe sur ses positions pour mieux faire face. Il ne faudrait pas que les vieux démons reviennent au galop.

- ♦ Le réseau CAP Emploi est largement impliqué dans la mise en œuvre de ce dispositif de traitement de masse, et pris par les mêmes enjeux en terme d'efficacité et d'obligation de résultats.

↳ Pour le troisième point, il s'agit d'interroger l'organisation génératrice d'innovation et d'attentes.

Mettre l'exemple de l'antenne de Saint-Dié en tension avec la théorie développée par Alter.

En quoi cette création est-elle innovante ?

- ♦ Vis à vis du financeur, car nous avons créé cette antenne sans budget dédié et sans certitude de validation de la démarche.

L'urgence à investir la problématique a été plus forte que la sécurité. Il nous fallait ouvrir cette antenne car tous les facteurs étaient réunis, parce que notre analyse et notre expérience nous incitaient à le faire et que nous souhaitions répondre aux besoins que nous avons contribué à révéler.

♦ Nous sommes en situation d'innovation au niveau du management de délégation qui permet à une conseillère en emploi de mettre en oeuvre des pratiques nouvelles au sein de l'équipe, en cohérence avec son goût personnel du challenge, et sa compétence à utiliser les ressources du terrain et les marges de manœuvre qu'il lui procure.

Néanmoins, en retour, il faut gérer les demandes nouvelles à savoir : reconnaissance pécuniaire et/ou sociale et /ou personnelle.

Ces deux derniers points nous renvoient à la gestion du risque comme facteur d'innovation.

## 2.2 QUELLES MISSIONS AUJOURD'HUI, POUR QUEL PUBLIC ?

« En 1999/2000, on a vécu un record historique de créations d'emplois et les personnes handicapées en ont bénéficié mais moins que la population générale et plus tardivement. Depuis 2001, le contexte de l'emploi est moins bon et l'effet s'en est fait sentir plus tôt pour les personnes handicapées. Le nombre des chômeurs handicapés a augmenté ; le taux d'emploi de personnes handicapées dans les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi stagne à 4% depuis 1992... » <sup>46</sup>

### 2.2.1 La situation du public « Travailleur Handicapé »

#### 2.2.1.1 La situation chiffrée

Le tableau ci-dessous, actualisé au 30/06/02, démontre combien la reprise du chômage percute à nouveau ces situations de façon plus marquée dans notre département.

	TH/DEFM * catégorie 1**	TH/DEFM * catégories 1 à 8	TH2001/2002 catégorie 1	DE 2001/2002 catégorie 1
Vosges	9,2%	11,1%	+16,8%	+17,5%
Lorraine	7,2%	8,4%	+9%	+12,7%
France	6,1%	7%	+4,1%	+7,3%

Source statistique : bureau des synthèses ANPE chiffres juin 2002

\* DEFM : demandeurs d'emploi en fin de mois

\*\* Catégorie de demandeurs d'emploi en fonction de leur disponibilité et la nature du contrat recherché. Catégorie 1 : disponible immédiatement pour un contrat à temps plein et à durée indéterminée.

<sup>46</sup> Interview de Me DESCREUX, *Revue ECHOCINERGIE*, septembre 2002, n°12, pp4-6

Les travailleurs handicapés en Lorraine n'ont pas bénéficié de la décrue du chômage observée en 2000 dans les mêmes proportions que les autres travailleurs privés d'emploi. Ce constat déjà posé par l'OREFIPH en décembre 2000<sup>47</sup> a été repris en 2001.

La fin de l'embellie et la recrudescence du chômage, observées dès le début du second semestre 2001 sont avérées fin juin 2002 et de façon plus importante dans notre département.

#### 2.2.1.2 Les caractéristiques

Les hommes sont majoritairement représentés, soit 63% alors que la tendance est inverse pour l'ensemble des demandeurs d'emploi : 47% d'hommes.

Le chômage de longue durée et même de très longue durée est conséquent pour le public handicapé. 41% des demandeurs d'emploi travailleurs handicapés en catégorie 1 sont inscrits depuis plus d'un an, pour 28% pour l'ensemble du public.

Parmi eux, 44% comptent plus de deux ans d'inscription.

Le niveau de formation est inférieur à la moyenne : 91% des demandeurs d'emploi travailleurs handicapés ont une formation inférieure ou égale au CAP alors que la proportion est de 75% pour l'ensemble.

92 % des demandeurs d'emploi handicapés ont une reconnaissance COTOREP avec une prédominance de la catégorie B (49%) et du handicap moteur.

#### 2.2.2 La complexification des situations

Le premier tableau présente la situation des demandeurs d'emploi « travailleur handicapé », c'est à dire inscrits à l'ANPE et à priori en recherche d'un emploi.

Le terme « à priori » est important, car nombre de situations sont ambiguës. Le flou de la loi oblige les membres de la COTOREP à considérer, que celle-ci, malgré un handicap très lourd et un pronostic de retour à l'emploi très pessimiste, est en recherche d'emploi, uniquement pour préserver des droits ouverts aux ASSEDIC.

---

<sup>47</sup>. Handicap et chômage Base de données édition n°1 production OREFIPH septembre 2002

Les fichiers de CAP Emploi Vosges et de l'ANPE ne sont pas strictement superposables. En effet, nous n'accueillons pas les personnes citées au-dessus. Par contre, nous accompagnons certaines personnes handicapées non inscrites à l'ANPE.

Il s'agit des ouvriers en structures de travail en milieu protégé, désireuses d'un emploi en milieu ordinaire et les salariés, qui, de par leur souffrance à leur poste, souhaitent un accompagnement vers un autre emploi, en accès direct ou par le biais d'une formation qualifiante.

Enfin, une autre explication tient au fait que l'accompagnement par CAP Emploi relève du volontariat et que, soit par grande autonomie ou au contraire par déni du handicap, des personnes ne souhaitent pas nous solliciter.

Au 31/12/01	DE* toutes cat.	DETH** toutes cat.	DETH/DE toutes cat.	Dossiers existants** CAP emploi	Dossiers actifs**** CAP emploi	Dossiers ouverts en 2001 CAP
Département	23187	2436	10,5%	3361	1331	547

\*DE : Demandeur d'emploi, \*\* DETH : Demandeur d'emploi Travailleur handicapé

\*\*\* dossiers créés quelle que soit leur date de création et encore ouverts au 31/12/01

\*\*\*\* dossiers actifs : quand un contact à minima a été enregistré dans la période de référence. Définitions imposées par l'AGEFIPH

Sources : bilan 2001 PDITH, ANPE et bilan activité CAP Emploi Vosges 2001.

### 2.2.2.1 Les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus

La sur-représentation de cette catégorie d'âge dans les Vosges, déjà observée et analysée sur la période 1995 à 2000 par l'OREFIPH<sup>48</sup>, ne décroît pas. On constate au contraire une augmentation de deux points en fin de premier semestre 2002.

		<25 ans	25 à 49 ans	50 ans et +	Total
Au 30/06/01	DE	16%	66%	18%	10227 DE
	DETH	6%	67%	27%	942 TH
Au 30/06/02	DE	18,7%	63,7%	17,5%	12013 DE
	DETH	5,4%	65,4%	29,2%	1101 TH

Sources statistiques : délégation départementale ANPE et PDITH Vosges ( juin 2002)

<sup>48</sup> Etude de l'observatoire régional de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, in *Dossier Handicap et Chômage en Lorraine*, n°1, déc 2000

Cette caractéristique, mise en tension d'une part, avec la diminution de l'enveloppe des contrats aidés (CEC et CES)<sup>49</sup> et l'objectif de sortie rapide du chômage, imposé par le PARE, et d'autre part avec les exigences des entreprises démontre la complexification de la tâche.

Ces personnes, pour la plupart très peu qualifiées, issues de métiers manuels dont les savoir-faire sont difficiles à réinvestir, vivent un processus de reclassement professionnel plutôt qu'une démarche d'insertion.

L'âge est un facteur déterminant. Compte tenu du niveau de formation antérieure, la réactivation des capacités d'apprentissage est plus difficile. L'âge et l'usure au travail ne permettent plus d'intégrer un rythme soutenu et une productivité tels qu'attendus par les entreprises.

« Par ailleurs, on sait très bien aujourd'hui que ceux qui perdent leur travail, perdent l'image d'eux-mêmes, perdent leur socialisation, perdent leur reconnaissance, perdent leur dignité, au moins pendant un certain temps.<sup>50</sup>

La difficulté est amplifiée par le manque flagrant de structures adaptées à cette population, tel que des entreprises adaptées (nouvelle appellation des ateliers protégés)

#### 2.2.2.2 Les personnes atteintes de troubles psychiques

La problématique de l'insertion des personnes souffrant de troubles psychiques est fort bien appréhendée par l'association A.V.S.E.A.

Le centre d'aide par le travail spécialisé, créé en 1994<sup>51</sup>, accueille actuellement 95 personnes, travaillant sur 4 sites répartis sur le département et dans des activités très diversifiées tel que la sous-traitance industrielle, la fabrication de compost végétal, la création et la vente de mobilier de jardin en bois et l'hôtellerie restauration.

Près de 7% des personnes accompagnées par CAP Emploi le sont en rapport à un handicap lié à la maladie mentale.

Ce chiffre est inférieur à la réalité des accompagnements menés, car pour bon nombre de cas, les troubles psychiques sont masqués et la reconnaissance de travailleur handicapé est délivrée pour une toute autre déficience. L'absence de médecin psychiatre, siégeant en COTOREP, est l'une des raisons de ce manque de fiabilité dans le diagnostic.

---

<sup>49</sup> Contrat Emploi Consolidé et Contrat Emploi Solidarité

<sup>50</sup> SAINSAULLIEU.R. Eléments d'analyse sociologique, in Synthèse des travaux journées partenaires. Op cit p 31

<sup>51</sup> voir page 18

La demande d'accès à l'emploi de ces bénéficiaires n'est pas aisément lisible pour les conseillers en emploi.

Elle peut être le signe d'une amélioration de l'état de santé mais également se situer dans le déni de la persistance de la pathologie par le passage du statut de patient à celui de demandeur d'emploi.

« De plus, la maladie et le traitement ont induit une transformation des capacités relationnelles, cognitives et une grande solitude ou dépendance à un tiers. L'insertion des personnes présentant un handicap psychique nécessite d'autant plus un suivi personnalisé s'inscrivant dans la durée car les phases de soin, de réadaptation, de réinsertion ne s'enchaînent pas de façon linéaire mais en un parcours fractionné, entrecoupé par des périodes de récupération. »<sup>52</sup>

Nous savons combien l'existence d'un handicap mentionné dans une demande d'embauche est discriminante et combien ce caractère est amplifié s'il s'agit d'un handicap mental.

Les employeurs mettent en avant plusieurs raisons à cette frilosité : l'incertitude sur la fiabilité, la nécessité d'une attention spéciale de la part de l'encadrement et leur crainte par rapport à la productivité. Ils déclarent avoir des difficultés à évaluer les capacités des personnes, difficultés qu'ils rencontrent selon eux nettement moins avec des personnes atteintes d'un handicap physique.

L'analyse de l'activité placement 2001 à CAP emploi corrobore ces réticences des employeurs, puisque sur 332 personnes placées, seules 9 sont reconnues « travailleur handicapé » pour problèmes psychiques, soit 2,6%.

### 2.2.3 Les décalages entre public et missions nouvelles

#### 2.2.3.1 Contradiction entre caractéristiques du public et méthodologie d'intervention

Les paragraphes précédents mettent en évidence que la reprise économique n'a pas joué en faveur des personnes handicapées. Le chômage de longue durée est pesant, les populations de plus en plus stigmatisées sont en décalage avec les besoins du marché de l'emploi.

---

<sup>52</sup> FOURCAUD.J. *Pour un suivi individualisé des parcours d'insertion des travailleurs handicapés demandeurs d'emploi.* Mémoire de l'ENSP 2001

L'accompagnement de ce public s'inscrit dans le long terme. Notre bilan d'activité 2001 montre que les placements réalisés concernent des personnes dont la durée de l'accompagnement avoisine 30 mois.

Les missions actuelles des CAP Emploi prônent le suivi individualisé.

Paradoxe, car les EPSR, en se référant aux textes de 75, ont longtemps privilégié cette approche, dont elles ont été détournées, pour se voir imposer une logique de production de rentabilité, dès 1995.

Aujourd'hui, tout nous incite à revenir théoriquement vers ce qui nous semble juste et cohérent, c'est à dire un parcours individualisé avec un référent unique et des relais pris ponctuellement par d'autres intervenants, à chaque fois que la poursuite du parcours l'impose (action de bilan, formation...)

Mais là aussi, paradoxe en regard des volumes de plus en plus conséquents à traiter.

Quoi de commun entre un agent d'insertion accompagnant 40 personnes handicapées en 1994 et les 510 accompagnements annuels (en 2002 et en 2003) imposés par la convention PAP/ND soit 72 personnes nouvelles par conseiller en emploi ?

D'autant que l'accompagnement s'entend jusqu'à la sortie positive du chômage. Il est facile d'imaginer que le « stock » va s'amplifier.

#### 2.2.4 Des repères

Le repositionnement du service au cœur du dispositif d'insertion des travailleurs handicapés (chap.1.3) modifie de fait la position des conseillers en emploi.

En plus du face à face avec la personne handicapée ou l'entreprise, ils interviennent de plus en plus souvent dans des actions de diagnostic de zones d'emploi, de construction de réponses nouvelles, d'ingénierie de dossiers de formation, pour la plupart co-financés (cela veut dire un dossier différent par co-financeur)

Il devient très difficile de conjuguer à la fois le travail de masse, le travail individuel et le travail partenarial.

D'autant que les incidences des tâches administratives sur l'organisation du travail inhérentes au traitement de masse n'ont pas été anticipées à leur juste volume par les promoteurs du dispositif. Le risque de modification substantielle de la nature de l'emploi est important, au détriment des usagers.

Ce second point met en avant l'écart qui se creuse entre les publics, le besoin des entreprises et les attendus des missions nouvelles.

Cela m'incite à réaffirmer que nous devons œuvrer à partir des caractéristiques et des besoins du public en situation de handicap.

Notre rôle est de contribuer à la mise en place de réponses appropriées, à leur évaluation pour collectivement enrichir la palette des possibles.

## **2.3 QUELLES RELATIONS ENTRE CAP EMPLOI ET L'ASSOCIATION GESTIONNAIRE ?**

### 2.3.1 L'association s'investit...

#### 2.3.1.1 Participation à la restauration de l'image du service

Dès la fin de l'année 1999, je porte, devant le bureau, l'idée d'un déménagement du service vers d'autres locaux plus accessibles et plus spacieux.

Très réticente au départ, l'association opte pour une nouvelle location. Très vite confrontée à la pénurie d'offres, elle imagine la construction d'un bâtiment.

L'AGEFIPH valide le projet immobilier, sous réserve que l'association s'engage en tant que propriétaire des locaux, CAP Emploi lui reversant une contribution.

Les résistances, importantes au départ, ont été levées rapidement, grâce à l'originalité du montage financier et de la conception architecturale.

Axé sur l'accueil et l'accessibilité, le projet répond à une volonté d'image et d'ouverture sur l'extérieur de l'association.

Il est conçu autour d'une salle pouvant accueillir 60 personnes, qui permet les réunions de conseil d'administration, la mise à disposition à d'autres établissements et services, l'organisation de formations ou de manifestations.

CAP Emploi dispose d'un espace composé de neuf bureaux et d'une salle de réunion distribués autour de cette grande salle.

### 2.3.2 Mais ne mesure pas totalement les enjeux !

L'association renforce l'idée, satisfaisante pour elle, d'un service où désormais tout « roule », tout en confortant l'idée d'une réelle singularité du service.

Au cours de ces années, j'ai eu de nombreuses occasions soit en réunion de bureau, de conseil d'administration ou de direction, d'exposer avec conviction, je crois, notre activité, ses résultats et les questionnements induits par le contexte, les contraintes et l'évolution des missions.

Cependant, j'ai pu vérifier au cours d'entretiens, que peu d'administrateurs ou de collègues directeurs cernent précisément le champ de notre intervention.

Ce qui reste de mes interventions est de l'ordre du : « tout va mieux, le retour d'image est positif, les résultats des trois dernières années sont excellents, l'équipe s'est étoffée, elle semble investie et partage des projets ». En conclusion, puisque l'activité est saine, pourquoi se questionner ?

#### 2.3.2.1 La place des associations gestionnaires dans le réseau CAP Emploi

Pour autant, les questions ne manquent pas depuis la signature en mai 2000 de la convention tri-partite Etat/AGEFIPH/A.V.S.E.A., qui officialise l'intégration de l'EPSR des Vosges dans le réseau national CAP Emploi et positionne l'AGEFIPH comme financeur unique mais aussi comme animateur du réseau.

Depuis ce moment, j'alerte sur la place réduite des associations gestionnaires dans cette relation tri-partite, sur la place du service dans le secteur médico-social, sur les relations à venir avec l'ANPE, les orientations, les choix de communication.

Les deux fédérations représentatives d'associations portent le même débat au niveau national.

Notre service n'adhère ni à l'une ni à l'autre, non par désintérêt mais par manque de moyens.

En fait, il est de règle à l'A.V.S.E.A que les établissements et services contribuent au prorata de leur poids budgétaire, à un certain nombre de cotisations obligatoires : UNASEA, SNASEA entre autre.

Chaque directeur peut ensuite décider de cotisations spécifiques, encore faut-il qu'il lui reste une marge de manœuvre. Ce n'est pas notre cas, car le budget alloué suffit à peine aux cotisations obligatoires.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> la dotation du compte 618 000 est de 318 euro en 2002

Une question se pose toutefois : même s'il s'emparait de la réflexion de la place des associations gestionnaires dans le réseau CAP Emploi, le SNASEA serait-il le porte-parole le mieux placé ? Dans tous les cas ce questionnement doit être relayé parce que fondamental pour l'avenir.

### 2.3.2.2 La place des organisations patronales

L'actualité du secteur est porteuse de questions de fond, pour lesquelles l'analyse du système et l'expérience des CAP Emploi peuvent servir pour étayer et argumenter.

Je rappelle que la circulaire de 79, relative à la mise en oeuvre des EPSR, a imposé aux associations gestionnaires, l'entrée dans leur conseil d'administration des représentations patronales. Le MEDEF est donc membre de l'A.V.S.E.A. depuis 1994.

Très peu présent dans la vie associative, il l'est bien plus dans les relations directes avec CAP Emploi.

Ces relations à plusieurs étages sont assez souvent contradictoires. Un bref rappel historique :

En 1994, l'EPSR balbutiante démarre son activité avec un budget très contraint. Le MEDEF lance quelques mois plus tard une opération OIP vécue comme concurrente, qui affiche d'emblée des moyens très supérieurs (7 postes), un budget communication mais en contre partie, des objectifs de placement peu significatifs.

En 1996, l'organisation patronale sollicite une place au comité d'orientation du PDITH, au nom de la représentation des entreprises et au nom du portage de l'OIP.

L'A.V.S.E.A. revendique la même chose sur la base d'arguments similaires (représentation du secteur médico-social et portage de l'EPSR), sa demande est rejetée.

En 2001, le rapport s'inverse.

CAP Emploi gère deux contrats d'action avec l'AGEFIPH et dispose de 9,5 postes. Le MEDEF anime deux actions conventionnées par l'AGEFIPH : une mission information-sensibilisation des entreprises et une mission « maintien dans l'emploi des salariés », mais ne gère plus que 3 postes.

2002 : un audit national remet en cause les opérations « sensibilisation des entreprises » : elles sont jugées coûteuses et inopérantes. L'AGEFIPH et le MEDEF Vosges conviennent de se désengager.

Cependant, afin de préserver une partie des moyens alloués au département et pour dynamiser la mission maintien dans l'emploi, le comité d'orientation du PDITH interpelle CAP Emploi pour envisager une action partenariale avec le MEDEF.

Estimant ce projet éminemment politique, je le soumetts au bureau et convainc le directeur général d'animer au nom de l'association, la première réunion du groupe de travail.

Dans cette future action, il s'agira d'accompagner précocement vers un projet de reclassement professionnel des salariés susceptibles d'être déclarés inaptes. Pour ce faire, il faut rencontrer : les chefs d'entreprise, les médecins du travail, les membres des CHSCT<sup>54</sup>, le service social de la CRAM, des experts tel que des ergonomes. Ce secteur d'intervention est inconnu des membres de l'association.

Nous sommes loin de la représentation du handicap, véhiculée au sein de l'association. Dix ans après l'ouverture au secteur adulte, elle est encore celle du « handicap lourd », par la maladie mentale, par exemple.

Qui au sein de l'association a entendu parler de la classification internationale du handicap et de sa version rénovée en 2001, la classification internationale des fonctions qui remplace la vision médicalisée par une option plus optimiste et propose trois items de classification : la fonction, l'activité et la participation ?

### 2.3.3 Les incidences de l'évolution législative récente

#### 2.3.3.1 La Loi n°2002-2 du 02 janvier 2002

Cette loi réforme la loi du 30 juin 75, relative aux institutions sociales et médico-sociales. L'AVSEA est actuellement dans une phase d'appropriation et de mise en place des premières mesures qui touchent :

↳ à la place centrale des usagers par la mise en place d'un contrat de séjour, d'un livret d'accueil ou d'instances représentatives comme le médiateur ou le conseil à la vie sociale.

↳ à l'inscription dans des schémas de planification de l'organisation sociale et médico-sociale. Dans les Vosges, l'AVSEA est un acteur à part entière du schéma de l'enfance en cours de révision et du schéma départemental des personnes handicapées pour lequel elle vient de répondre à un appel d'offres visant l'implantation de SECAVA<sup>55</sup>.

↳ à l'évaluation par la mise en place d'une auto-évaluation tous les 5 ans

---

<sup>54</sup> CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

<sup>55</sup> SECAVA : service de conseil et d'appui à la vie autonome

↳ à la nomenclature des établissements et services du secteur : la nouvelle loi y intègre les services de soins spécialisés aux toxicomanes mais n'y inscrit pas les EPSR.

En effet, lors des débats au Sénat, les élus se sont positionnés contre une inscription des EPSR dans cette liste, arguant d'une très grande proximité avec l'ANPE<sup>56</sup>.

Pour autant, la plupart des points mentionnés ci-dessus et qui vont modifier substantiellement le secteur, sont déjà en place dans le domaine de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés :

↳ Inscription dans le schéma départemental depuis 1996 (PDITH)

↳ Participation à l'organisation de la territorialisation (SPEL)

↳ Négociation annuelle budgétaire et de l'activité avec obligation de résultat

↳ Auto évaluation annuelle,

↳ Contrôle extérieur du financeur possible à tout moment

↳ Charte qualité et axe de progrès depuis 1997

↳ Pratiques des conventionnements à différents niveaux : les conventions d'action de l'AGEFIPH, cotraitance avec l'ANPE, les conventions de partenariats avec les mairies, les experts en appui spécifiques.

La sphère de l'insertion professionnelle peut servir de zone d'échanges de pratiques entre établissements et services de l'association.

CAP Emploi est bien sûr concerné par cette loi du 02/01/02 mais bien plus encore par celle du 17/01/02 dite loi de modernisation sociale

### 2.3.3.2 La loi de modernisation sociale n°2002-73 du 17/01/02

Cette loi portant diverses dispositions sociales (DDOS) intervient à différents niveaux pour les personnes handicapées.

Elle étend l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens et pose le principe du droit à compensation spécifique.

Elle instaure les conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées dont la vocation sera d'intervenir sur les orientations de la politique du handicap dans tous les domaines de la vie sociale, donc professionnelle, quid alors de l'articulation avec les PDITH ?

---

<sup>56</sup> J.O sénat n° 66 du 1-11-01, page 4559

Par l'article 132 du deuxième titre, la loi propose aux employeurs assujettis à l'obligation d'emploi, une quatrième façon de satisfaire à leurs obligations en faveur des personnes handicapées. Ils peuvent désormais comptabiliser dans leurs unités les personnes embauchées sous contrat de travail en alternance et les stagiaires.

D'autres dispositions intéressent l'insertion professionnelle des personnes handicapées tel que la rénovation du dispositif de validation des acquis de l'expérience qui va permettre à celles très peu qualifiées mais disposant d'expérience professionnelle de s'engager dans un parcours d'insertion, mieux armées.

#### 2.3.4 Conclusion

Nous avons déterminé jusqu'ici comment CAP emploi est un service singulier dans l'association. Celle-ci est elle-même en évolution, son noyau dur<sup>57</sup> est aujourd'hui en crise: déficit budgétaire, déficit d'image difficultés de prise en charge.

Ce qui allait de soi ne va plus de soi !

Les difficultés des établissements de type maison d'enfants à caractère social sont liées à la routine, aux acquis pédagogiques pas suffisamment questionnés, à la pertinence des équipes éducatives non réévaluée, à cet univers clos, assis sur sa notoriété sans concurrence, où le challenge est inexistant.

L'expérience de CAP Emploi pourrait être un bon exemple d'échanges de pratiques entre directeurs. Mais dans ce registre, la cohésion associative ne joue pas encore.

Cela questionne le projet associatif.

Autre point de conclusion : face à tant d'évolution, de complexité, il est important de partager, de faire partie d'un réseau de pairs pour partager, analyser, porter haut les attentes, les difficultés et les valeurs fondamentales.

L'idée d'être une voix forte dans le réseau d'associations gestionnaires n'a pas encore fait chemin.

---

<sup>57</sup> voir page 8

### **3 - PERSPECTIVES ET CONTRIBUTIONS DE L'EPSR/CAP EMPLOI VOSGES**

Cette dernière partie se propose de dégager des pistes d'intervention prenant en compte les tensions observées plus haut, à trois niveaux : celui de CAP Emploi, de l'association et du réseau.

Les réponses en cours ou en projet, initiées pour accompagner le développement de l'intervention procèdent des cheminements et de l'évolution du contexte décrit ci-dessus et seules les plus représentatives sont reprises et décrites.

Il s'agit de mettre en œuvre une dynamique innovante afin que le service proposé aux personnes handicapées soit le meilleur possible, au moment où il est rendu, tout en cernant les différents paramètres de l'action.

### **3.1 UN PROJET POUR LE SERVICE**

#### 3.1.1 Par l'intervention d'un conseil externe

##### 3.1.1.1 Les constats

La deuxième partie de ce travail met en évidence le besoin d'identité partagée<sup>58</sup>.

Cette problématique devient évidente, particulièrement aux conseillers en emploi, quand nous devons décliner l'offre de service CAP Emploi dans la convention de cotraitance avec l'ANPE.

Le questionnement prend corps lors du travail collectif préalable à l'écriture de la convention : ne faisons-nous pas la même chose ? La réponse quasi unanime est non, mais elle amène un autre point : nous savons dire que c'est différent mais nous ne savons pas qualifier clairement cette différence. Comment et en quoi notre offre de service est-elle différente et complémentaire de celle de l'ANPE ? Quelle est notre spécificité et notre expertise ?

De plus, ces débats sont porteurs d'une forte charge affective. La comparaison entre hier, aujourd'hui et l'anticipation du lendemain réveille chez certains des blessures encore sensibles. Ils se sentent remis en question, pensant que ma volonté est de nier l'histoire du service ou de remettre en cause les valeurs associatives. Je n'avais jamais encore eu l'occasion de percevoir aussi clairement ce malaise, voire ce clivage.

---

<sup>58</sup> voir page 51

Cette conjonction d'éléments apparaît comme un signal pour engager avec l'équipe un travail de construction d'une identité professionnelle, permettant d'afficher tout à la fois nos missions, nos savoir-faire, notre positionnement dans l'association de Sauvegarde et dans le réseau CAP Emploi.

« L'identité signifie à la fois ce qui est semblable ou identique et ce qui est différent ou ce qui singularise. L'individu se définit toujours par rapport aux autres et à lui-même. Chacun est un sujet unique et pourtant semblable à tous les siens<sup>59</sup> ».

### 3.1.1.2 La méthodologie d'intervention

D'évidence, il m'a semblé que je n'avais pas à piloter ce travail, car, à la fois il est ardu et que le niveau hiérarchique n'a pas à interférer dans l'expression des différents positionnements, quand le consensus entre les salariés est recherché.

Il s'agit d'un moment privilégié dans lequel les acteurs construisent une représentation sociale de leur coopération, par un travail réflexif et critique, qui permet la distanciation.

Dans un premier temps, l'objectif est de lever la contingence d'un présent contraint pour se donner des espaces de reconnaissance de l'autre, qui ne sont plus directement soumis à la norme dominante ou à l'instrumentalisation de l'activité.

C'est alors que s'organise différemment l'espace de débat où la conception du service rendu à la personne résulte de la recherche d'un accord entre toutes les parties prenantes au regard des moyens et des compétences.

L'intervention menée par un tiers relève de la co-construction dans laquelle les acteurs élaborent leur expérience collective par la médiation d'un intervenant dont le positionnement et la compétence sont mis au service de la démarche.

J'ai donc fait appel à un consultant extérieur, connu pour avoir accompagné plusieurs actions d'explicitation et de communication dans le cadre du PDITH. Par ce fait, il maîtrise les missions, les acteurs et peut facilement appréhender les enjeux. L'autre argument du choix repose sur le passage remarqué de ce consultant dans des dispositifs tels que la mission « Nouvelles Qualifications » ou l'accompagnement du passage aux 35 heures de plusieurs structures du médico social, ce qui confère une expertise supplémentaire, utile pour ce travail.

---

<sup>59</sup> GAULEJAC.V. Revue Partage n°116

#### 3.1.1.2.1 Déroulement de l'action :

↳ Passage de commande au consultant. Elle peut être résumée ainsi : il s'agit de doter CAP Emploi Vosges d'une communication lui permettant de décliner son offre de service, d'être clairement identifié au niveau de ses interlocuteurs, de se distinguer de ses partenaires. L'assemblée générale prévue lors du premier trimestre 2002, qui mettra cette année le service CAP emploi en évidence, pourra servir de lancement de cette communication.

↳ Proposition d'une intervention répondant à ces principes :

1. La force d'une identité tient à la sincérité du message, il est donc proposé de construire le message avec l'équipe.
2. La construction collective des outils de communication interroge obligatoirement les valeurs, les rôles, les façons de faire, le fonctionnement. Ce partage et cette construction collective contribuent ainsi à servir la cohérence entre professionnels et de ce fait, permet de doter le collectif de davantage de cohésion.

↳ Organisation du travail :

L'intervention s'inscrit sur la période comprise entre décembre 2001 et janvier 2002.

1. Une réunion collective de recueil des représentations avec l'ensemble de l'équipe sans interférence des niveaux hiérarchiques.
2. Des entretiens individuels complémentaires pour croiser les représentations, également menés avec l'association (au niveau direction générale et bureau)
3. Mise en avant des points de vue convergents, divergents, traduits sous forme de visuels : maquettes de logos, plaquettes (intégrant l'inscription dans le réseau CAP Emploi dont la charte graphique imposée).

#### 3.1.1.3 Résultats et perspectives

Conformément au cahier des charges, je n'ai ni assisté au temps d'expression, ni eu de retour avant la restitution au collectif, des représentations communes traduites sous forme de visuels.

L'équipe a plébiscité une version parmi celles présentées.

Au-delà de l'image du service, donnée et voulue par les salariés, ce qui importe c'est l'expression suscitée et la synthèse faite en retour par le consultant qui sont importantes.

Il y a eu confirmation de deux registres antinomiques mais complémentaires à la fois, qui ne se heurtent pas.

L'équipe se fédère à partir des notions tel que générosité et le sens de l'accueil. Cependant, il y a tension entre deux logiques, deux camps, presque un clivage. Il est parlé de mutation de métier, de besoin de temps. Le consultant évoque l'organisation apprenante.

Le groupe est demandeur d'une suite pour opérer une mise à plat de chaque étape de la chaîne de traitement : définir ses finalités, comment, avec qui, jusqu'où ?

Il évoque un code de déontologie partagé, le débat est vif sur la distinction entre saine émulation et inutile compétition.

Le consultant renvoie également les perceptions positives des membres du bureau, qui parlent à la fois d'un choc culturel, de l'intérêt, de la sincérité dégagée tout en faisant appel à la rigueur et au professionnalisme.

Dans l'évaluation « à chaud » de cette réunion de restitution, les salariés disent tout à la fois, leur étonnement et leur satisfaction face à l'esthétisme de la présentation mais aussi au respect du message traduit.

Ils ont découvert leur capacité à s'exprimer, tout en mesurant le chemin à parcourir avant de réelles interactions. Le clivage qui commençait à peser sur la cohésion et la sérénité entre les personnes est rendu visible, il est parlé. L'envie de construire est exprimée.

Le résultat est bien plus important que l'effet escompté. Mais, il nous place, le consultant et moi-même devant cette réalité : parvenus au milieu du gué, il nous faut le dépasser. Ce travail implique une autre étape, ne pas la programmer générerait un effet à contrario de la dynamique engagée.

Comment faire, sur quelles bases, avec quel financement, sur quelle activité dégager du temps pour ne pas trop pénaliser l'activité « production » ?

Les salariés sont associés aux décisions suivantes :

L'assemblée générale sera bien la première étape de lancement de cette communication.

Mais au-delà de la présentation d'un simple visuel, nous décidons la réalisation d'une plaquette de communication à destination des partenaires afin de leur présenter finement notre offre de service déclinée autour de trois temps fort : l'accueil, l'accompagnement, le conseil. Cette présentation illustrera l'intérieur des plaquettes.

Et enfin, ce sont les salariés qui présenteront la démarche et le résultat parce qu'il s'agit de leur travail.

Le planning de cette deuxième phase s'inscrit sur la période de février à mai 2002.

Trois groupes thématiques sont constitués par les salariés eux-mêmes, en fonction de leur intérêt pour le thème mais aussi en fonction de leurs affinités.

Pour chacun des groupes, un calendrier de trois demi-journées, dédiées à la production, est calé, ainsi qu'une demi-journée de restitution collective.

La conduite de cette phase a été plus difficile car il s'agissait d'explicitation et d'engagement. Se contenter de dire était insuffisant, il fallait aussi expliquer, argumenter, se faire comprendre.

La production a été plus ou moins dense, selon les groupes et la thématique. Deux éléments interviennent : le changement d'animateur en cours d'action et la formation des groupes sur la base d'affinités plutôt que sur la base d'intérêt ont nui à l'émulation.

Cette seconde étape est terminée, mais pas encore rendue.

En effet entre temps, l'AGEFIPH a décidé de lancer une réflexion au niveau national portant sur le métier de CAP Emploi et visant la production d'un référentiel métier.

L'équipe, le consultant et moi-même, avons décidé de reporter l'échéance de notre travail notre plaquette, afin de vérifier que nous nous inscrivons dans la même lignée que les réflexions nationales.

Les enjeux de ces deux chantiers ne sont pas de même niveau, cependant il est fort intéressant de noter que le questionnement du niveau « macro » rejoint le niveau « micro »

Du côté de l'association, le travail n'a pas été rendu comme convenu lors de l'assemblée générale, le programme ayant dû être modifié. Date a été prise en septembre pour une présentation au bureau.

Les moyens pour mener à bien cette action :

En coût-temps : prévue initialement sur 2 demi-journées collectives soit (12 journées /mois de travail) et une heure d'entretien individuel par personne, elle a demandé au total 57 journées de travail.

Cette action s'est imposée à moi en cours d'année nous pour faire face aux besoins des salariés démunis face à l'évolution rapide des missions. Elle n'apparaît donc ni au plan de formation 2001 et ni même au budget puisque le financeur refuse cette ligne budgétaire.

La première partie a été financée par le reliquat d'une action conjoncturelle conventionnée par l'AGEFIPH. Pour la seconde partie, nous avons constitué un dossier de demande de financement exceptionnel auprès du PDITH.

Ce travail placé sous la forme d'une formation-action appelle une troisième étape souhaitée par l'équipe, qui portera sur la phase de contractualisation avec les personnes accompagnées. Elle aura lieu en 2003, et celle-ci sera inscrite au plan de formation.

### 3.1.2 Dégager des missions transverses

Plus haut, j'ai développé comment adapter de façon spécifique notre représentation sur un bassin d'emploi pour répondre aux besoins du secteur et valoriser nos ressources humaines<sup>60</sup>. Cette première étape a ouvert le chantier de la négociation pour la mise en place de missions spécifiques et/ou transverses.

Les observations suivantes m'y ont conduite :

Le travail devient stressant, pointu, spécialisé, la richesse de l'équipe fondée sur sa complémentarité risque de s'étioler à l'usure du quotidien, les tâches annexes générées par l'évolution des missions deviennent de plus en plus conséquentes en volume et en technicité, sans être prises en compte par le financeur.

Responsabiliser ceux qui le souhaitent dans une mission au profit de tous ou sur un secteur particulier, à partir de compétences vérifiées ou de centres d'intérêt exprimés, et leur permettre d'investir un champ de plaisir, m'a semblé être une bonne façon de contrecarrer les effets observés.

Les entretiens individuels annuels, l'appel lancé ponctuellement lors de réunion ou mieux encore l'interpellation directe des salariés sont autant de moments propices à l'émergence des projets et à la négociation.

Au fur et à mesure, une fiche de mission spécifique est annexée, après validation par le salarié, au référentiel commun de la fonction de conseiller en emploi.

Par la suite, elle doit servir aux futurs recrutements, si l'un ou l'autre quitte CAP Emploi.

---

<sup>60</sup> voir page 43

A ce jour, nous développons, outre la représentation de Cap Emploi sur le secteur de Saint-Dié :

↳ Une mission « appui informatique » : une conseillère en emploi développe des outils de suivi d'activité. Elle est dégagée de 0,15% de son temps. Elle assure le lien avec le service maintenance du fournisseur, avec le service informatique de l'ANPE. La convention de cotraitance est très contraignante à ce sujet surtout dans sa phase de démarrage et aucun relais n'a été prévu.

↳ Une « mission référent Cap Emploi » dans le dispositif dénommé plate-forme de formations en alternance adaptées. Cette mission dépasse la simple représentation de la structure. Il s'agit d'y être le relais des collègues pour que les parcours des jeunes trouvent une cohérence par la recherche de contrats et de formations adaptés. Il faut maîtriser la conception pédagogique, le suivi et l'évaluation d'un dispositif de formation.

↳ Une mission « milieu de travail protégé ». Une conseillère en emploi, éducatrice de formation, fait preuve d'un intérêt particulier pour ce secteur. Nous pouvons, par ce biais, dynamiser notre intervention.

Elle est à l'origine de projets originaux tel que des chantiers écoles montés avec les centres d'aide par le travail.

↳ Une mission communication : Une conseillère en emploi, dont le secteur permet une présence partielle (0,75%) a souhaité développer des actions de communication.

Ainsi, elle prend une part des relations techniques extérieures. Elle participe aux travaux du comité technique « préparation à l'emploi » du PDITH. Au cours des deux dernières années, ce groupe a produit, un guide départemental à l'usage des professionnels de l'accueil des personnes handicapées et un guide à destination du public handicapé, désireux d'une insertion professionnelle, outils indispensables à notre positionnement dans le réseau.

Elle s'implique dans le groupe de communication de l'association, chargé de la rédaction du bulletin annuel et de la feuille d'informations bimestrielle, distribuée à chaque salarié et adhérents.

Elle anime également des sessions d'information sur le handicap aux élèves de la filière Sciences Médico-sociales ; elle y est tutrice de stagiaires.

Ce travail entamé avec l'équipe depuis deux ans est de plus en plus d'actualité:

Il s'enrichit au fur et à mesure de notre évolution, il permet la capitalisation de nos expériences et par le biais de l'implication et de la délégation, nous pouvons affirmer notre présence active dans des réseaux différents et souvent simultanés.

Pour autant son objectif premier est bien de donner une bouffée d'oxygène aux salariés et de relativiser l'usure et la routine.

Il est bien sûr contraignant et risqué. Cependant, je le trouve enthousiasmant car sans cesse en questionnement. Il permet l'interaction permanente avec les conseillers en emploi qui souhaitent s'investir et contribue à la construction d'une réelle identité.

Un travail similaire démarre avec l'équipe administrative sur le thème de l'accueil téléphonique et physique des personnes handicapées.

L'exploration collective menée avec le consultant a dégagé toute l'importance de la phase accueil comme moyen de nous différencier, d'afficher une expertise.

La conception des nouveaux locaux, leur organisation autour d'une salle ouverte vers l'extérieur renforce et valorise cette idée.

Investir le personnel administratif dans cette réflexion est un moyen également d'amener l'échange entre les professionnels, de réduire les clivages, de mettre en place une complémentarité entre l'administratif et le technique. Il a pour objet l'expression des difficultés, voire des peurs inhérentes à la fonction accueil.

Jusqu'où aller, quand et à qui passer le relais. ?

Le pari implicite réside dans la valorisation du poste. La configuration de l'équipe administrative<sup>61</sup> conditionne l'organisation transversale de cette fonction accueil. Il s'agit donc de partager, les méthodes les outils, les expériences pour capitaliser, professionnaliser et par-là même assurer un meilleur service. Le chantier commencera en septembre 2002 sur le rythme bimestriel d'une journée de travail.

«L'art du management, qui suppose une coopération de tous, réside avant tout dans la capacité de savoir prendre en compte la complexité ; en fait, le manager est le conducteur de l'adaptation »<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> voir annexe VII

<sup>62</sup> PAVE:J : Qu'est-ce que le management ? Revue Informations sociales Dossier Diriger, conduire le changement op.cit, p4

## 3.2 UNE ACTION ASSOCIATIVE

### 3.2.1 Faciliter l'intégration des nouveaux salariés

Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner à plusieurs reprises, le retour d'image de l'association vers le service est très positif. Pour autant, il s'agit toujours de deux mondes qui se côtoient, sans que l'écart ne se réduise.

S'il est à construire sur de nombreux points, le consensus entre les salariés de CAP Emploi est bien réel quand il s'agit pour eux de définir la place du service dans l'association et par là-même la leur.

Presque unanimement, ils se perçoivent comme n'étant pas reconnus par l'association et inversement ils disent ne pas la connaître.

«L'association ne nous connaît pas. Quand nous expliquons ce que nous faisons, même avec un souci pédagogique, en parlant sans sigle, en minimisant l'aspect technique, la difficulté d'appréhension du partenariat, nous avons du mal à intéresser. Il n'y a pas ou peu de questions, pas de projection associative » ; autre argument consensuel

« Très peu d'entre nous pourrions être embauchés dans un autre établissement de l'association, les métiers sont différents, les formations pré-requises également, nous ne pourrions pas évoluer au sein de cette association.

Les propos de R. Sainsaullieu se prêtent justement à cette situation particulière : « Fondamentalement une institution est un assemblage de personnes. Si les gens ne sont pas considérés, sont réduits à être différents, non identifiés, l'institution ne se construit pas. Cette problématique de la construction de l'identité est absolument centrale dans n'importe quelle invention institutionnelle au sens large du terme. »<sup>63</sup>

Ces réflexions, mêlées à celles de salariés de l'association qui n'identifient pas CAP Emploi à sa juste place dans l'ensemble associatif malgré un temps de présence conséquent, m'ont amenée à soumettre un projet lors d'un conseil de direction. Pourquoi ne pas mobiliser les ressources en communication, à savoir une jeune femme titulaire d'un DUT de communication, employée depuis deux ans sous un statut d'emploi jeune, pour construire un module d'intégration des nouveaux salariés ?

L'idée a fait son chemin. Ainsi, dès le mois de janvier 2003, sera proposé à tous les nouveaux salariés embauchés, une journée de présentation de l'association, des établissements et services. Ce module sera renouvelé annuellement en janvier.

---

<sup>63</sup> SAINSAULLIEU.R. in Synthèse des travaux Emploi des personnes handicapées pratiques et partenariat op.cit, p13

## 3.2.2 Faire du conseil de direction un lieu d'innovation et de projets

### 3.2.2.1 Les constats

#### 3.2.2.1.1 Instance d'informations descendantes

Le conseil de direction est une organisation récente au sein de l'association en tant qu'instance régulière.

Il se tient tous les deux mois, sur l'initiative du directeur général qui réunit les directeurs et certains chefs de service. L'ordre du jour comprend toujours une ouverture ou des questions diverses.

À la lecture des comptes-rendus, il transparaît que cette instance technique est plus un vecteur d'informations verticales qu'un réel lieu d'échanges de pratiques et de participation à la construction de projets associatifs. Très peu de questions ont été apportées par les directeurs, une seule contribution au cours de ces trois dernières années, celle d'un directeur sur la loi du 02/01/02.

Sa configuration est similaire à une réunion de service, la dynamique est la même à savoir effets de groupe, jeux d'acteurs, mouvements de centration/décentration en fonction de zones d'intérêt ou de rapports de force.

Faute de projets de réflexion ou d'actions fédératrices, ce temps se réduira à une suite d'informations n'appelant pas ou peu de questionnement, de participation. Pouvons-nous constater la difficulté de l'animation d'équipe et accepter que le même jeu se reproduise entre nous, sans rien tenter pour se positionner comme acteur du changement ?

#### 3.2.2.1.2 Où l'échange de pratique et le transfert de méthodologie sont absents !

Au cours des trois dernières années, le thème récurrent est celui de l'organisation de l'accord d'aménagement ou de réduction du temps de travail. La question de la compatibilité des modalités de la loi avec l'organisation de camps et autres transferts est un point épineux. Or, dès le début 2001, un collègue directeur a réussi à mettre en place une organisation en phase avec les contraintes réglementaires mais qui surtout est concertée et validée par son équipe. Cette méthode semble transférable aux deux autres établissements similaires. Ce transfert de méthodologie n'a été effectif en fait qu'en juillet 2002.

J'ai choisi volontairement cet exemple, hors de la sphère immédiate de CAP Emploi, pour dire combien il y a de l'intérêt dans la pluralité.

### *3.2.2.1.3 Où la similitude des situations n'est pas exploitée !*

Je suis confrontée à la question sous-jacente de la valorisation voire du retour sur investissement.

En effet, comme nous l'avons vu précédemment<sup>64</sup>, l'écart est grand entre un conseiller en emploi vosgien et un consultant haut-rhinois. Celui-ci, s'il n'a pas été absent et s'il a contribué à l'atteinte des objectifs fixés à son équipe, se verra attribué une prime de présentisme et une prime d'atteinte des objectifs. À présence et productivité égale, l'écart des salaires est considérable.

Par deux fois depuis mon arrivée, j'ai interpellé les membres du bureau sur ce thème, en utilisant ces arguments : pendant les congés maladie, les conseillers en emploi ne peuvent être remplacés. Pour autant les objectifs globaux sont atteints, ce qui veut dire que la charge de travail a été répartie sur chacun des autres collègues. Cependant, l'écart positif de masse salariale ne peut être utilisé sur d'autres lignes budgétaires, la formation par exemple. Il est donc repris par le financeur.

Le bureau a rejeté mes demandes. La deuxième fois moins catégoriquement puisqu'il m'a demandé de présenter ultérieurement les différentes situations en Lorraine et Alsace.

Cependant, dans le service les effets des attentes non satisfaites se font sentir, sous forme de désinvestissement. Alter explique que très souvent le conformisme est autant récompensé que l'initiative, et que cela a pour effet le repositionnement des innovateurs.

Certaines structures associatives sont confrontées comme CAP Emploi à cette réflexion.

Les salariés du CAT en section hôtellerie restauration posent les mêmes questions par rapport à leur investissement en période touristique. Les éducateurs du centre éducatif renforcé, sans remettre en cause leur investissement, souhaiteraient que la difficulté de la tâche et sa pénibilité soient reconnues différemment que par des heures à récupérer qui ne peuvent l'être.

Pour l'instant, le bureau ne souhaite pas s'emparer de ces trois situations, mais peut-être aussi parce que les demandes sont isolées, trop contextualisées et segmentées.

Si le conseil de direction était un lieu de partage, d'analyse, de mise en cohérence et de projets communs, il pourrait fédérer les analyses, proposer des réponses qu'il soumettrait collectivement à la réflexion du bureau.

---

<sup>64</sup> voir page 72

### **3.3 LE RESEAU MOTEUR D'INNOVATION**

Selon Alter, l'innovation a à voir avec la notion de réseau. Trouver sa légitimité et une reconnaissance par le biais des partenaires extérieurs tout en restant fidèle à la maison mère.

#### **3.3.1 Le réseau CAP Emploi**

##### **3.3.1.1 S'impliquer dans la réflexion sur le référentiel métier CAP emploi**

Nous avons vu la place tenue et affichée par l'AGEFIPH : financeur unique et animateur de réseau. Ou comment s'acheter un bon outil à bas prix ?

En tout état de cause, l'AGEFIPH, pressée par le réseau CAP emploi, les fédérations représentatives et les événements (PARE entre autre) a décidé de lancer en 2002, un vaste programme de formation-action dont l'objectif affiché est la production d'un référentiel métier des structures CAP emploi.

Ce travail, proposé aux directeurs de structures, est agencé autour de trois thématiques investies chacune par trois groupes différents. Un dixième groupe s'intéresse à l'aspect transversal de la spécificité de CAP Emploi.

Ce dernier thème recoupe la problématique de CAP emploi Vosges, qui dans la chronologie l'a investi antérieurement. C'est sur la base de cet argument que je m'y suis impliquée.

J'y ai retrouvé, à un niveau différent mais avec la même intensité et la même acuité, les questionnements de l'équipe. J'ai pu me frotter aux mêmes difficultés de positionnement entre les logiques de service aux entreprises développées par le réseau OHE-Prométhée et les questionnements sur l'accompagnement des publics loin de l'emploi, portés par le réseau EPSR.

J'ai restitué à l'ensemble de l'équipe et au consultant ces trois journées de travail, ce qui nous a permis de valider nos hypothèses, nous encourageant à poursuivre. À la suite, deux collègues ont souhaité être positionnées en tant que participantes lors du colloque national qui aura lieu en décembre 2002 où elles souhaitent présenter leur implication dans des actions particulières : la plate forme validation de projets professionnels pour personnes malades mentales et la plate forme de formations adaptées en alternance pour les jeunes de l'éducation spéciale. Cette initiative validée bien sûr est très encourageante.

### 3.3.1.2 Créer des synergies régionales

Trop longtemps, le financeur a appliqué la politique du diviser pour mieux régner à tel point que rien ne s'échangeait entre les structures du réseau Lorraine Alsace.

Une première rencontre en mai 2002, à CAP Emploi Vosges, en dehors de toute présence du financeur.

C'est à cette occasion que nous avons échangé les conventions collectives, les grilles de salaire, les modalités d'attribution des primes, l'organisation ARTT et les moyens alloués. Nous y avons également décidé de l'organisation de réunions tournantes et trimestrielles.

Un réseau est en train de se constituer, comme il existe déjà en région Midi-Pyrénées ou Ile de France.

L'échelon technique et régional est très intéressant, il allie la proximité tout en intégrant les particularités locales; de plus la référence à l'interlocuteur financier est commune, puisque la délégation régionale AGEFIPH couvre les deux régions.

Prendre sa place dans un réseau, ici un réseau de pairs, même s'il est très hétérogène, permet de s'enrichir, de confronter ses réalisations ses questionnements voire ses doutes et ses réalisations.

### 3.3.2 Le réseau départemental de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

Il est construit autour du Programme Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés et de l'activité des comités techniques.

La démarche d'insertion en milieu ordinaire, ne peut-être fructueuse qu'à condition que les différents acteurs acceptent de travailler ensemble sur un pied d'égalité, en dépit de leur position dans une ligne hiérarchique ou de leur position institutionnelle dans le dispositif. Ceci suppose un dialogue efficace entre les institutions et les partenaires impliqués en évitant les conflits stériles.

La démarche de projet suppose la définition d'espaces de coopération territorialisés au sein desquels se construisent les modalités d'implication et de collaboration des différents acteurs qui sont vus comme des co-gérants du projet.

Ils offrent des espaces de confrontation et de concertation à partir desquels se construit un processus d'apprentissage collectif.

Ils favorisent une appréhension globale des problèmes à traiter sans laquelle il ne saurait y avoir d'approche transversale. Ils permettent de construire des outils appropriés aux contextes et aux situations.

C'est pour toutes ces raisons que le projet proposé par le comité d'orientation en partenariat avec le MEDEF présente les intérêts suivants :

- ↳ repositionner les acteurs de l'insertion professionnelle dans le département,
- ↳ préserver les moyens dédiés au département donc au public « travailleur handicapé »,
- ↳ rendre un service équitable : le MEDEF sur le versant entreprise CAP Emploi sur le versant des salariés en relais des syndicats de salariés et des travailleurs sociaux de la CRAM.
- ↳ poser la dialectique dans un contexte agité pour passer au-delà des contradictions et construire une alternative.

N'est-ce pas ce qu'est appelé à faire le secteur médico-social, et si comme l'écrivait récemment Saül Karsz « Et si le MEDEF avait raison »<sup>65</sup>

### 3.3.3 Le réseau associatif

#### 3.3.3.1 S'impliquer dans une fédération d'associations gestionnaires

En synthèse du paragraphe 2.3, apparaît la nécessité pour les associations gestionnaires à se réunir, se regrouper, pour peser dans les décisions régionales et nationales, pour affirmer le savoir-faire de leurs services CAP Emploi mais aussi pour faire entendre leurs valeurs et leurs conditions.

Cette idée n'est pas encore clairement installée à l'A.V.S.E.A. Même si ma démonstration délivrée sur l'utilisation des 308 euro alloués pour la ligne « cotisations diverses » peut paraître anodine, elle a ici toute son importance.

Obtenir du siège une dérogation permettant de contribuer à l'UNITH<sup>66</sup> plutôt qu'aux représentations nationales du secteur des sauvegardes serait pour moi une grande avancée. Sans renier l'appartenance à la maison mère, ce serait pour elle reconnaître notre singularité

---

<sup>65</sup> KARSZ.S. Et si le MEDEF avait raison ? *Revue ASH*, 30/08/02, n°2274, page 23.

<sup>66</sup> UNITH : Union Nationale pour l'Insertion des Travailleurs Handicapés

et tout l'intérêt qu'elle y porte. Mais encore faudrait-il qu'elle y prenne toute sa place, s'y investisse sans déléguer au directeur, ce positionnement stratégique et politique à la fois.

### 3.3.3.2 Participer à la dynamique européenne

L'annexe 1 présente l'importance des textes législatifs et réglementaires de notre secteur et leur pluralité. Ce secteur n'est pas un champ franco-français, la lecture de ce document permet de visualiser combien les textes internationaux et européens en particulier fondent notre intervention.

L'année 2003, est d'ores et déjà consacrée année européenne du handicap.

Il m'a été donné, au cours de cette formation ou d'expériences professionnelles récentes, de rencontrer Madame Lyazid et le Monsieur le professeur Fardeau, auteurs l'un et l'autre de rapports très remarquables et tous deux ardents défenseurs d'une Europe sociale où le handicap est fédérateur d'initiatives, où l'approche française fait figure de particularité face aux représentations anglo-saxonnes.

Leurs différentes contributions ont permis une réelle avancée dans la réflexion et particulièrement sur le droit à compensation.

J'ai eu, quant à moi, la chance de m'investir dans une expérience très enrichissante à l'étranger, comme chargée d'une mission d'études, en Russie dans la région de l'Oural. Cette mission de deux fois une semaine était portée par l'association Handicap International, et financée sur des fonds européens.

J'ai contribué à l'analyse du dispositif russe et des besoins des associations et des personnes handicapées. A partir de notre diagnostic, nous avons préconisé un plan d'intervention. Deux des trois axes proposés ont été validés et sont en cours de réalisation.

J'ai pu à cette occasion mesurer et apprécier combien l'expérience de ce pays n'a rien à envier de nos interventions et porte un regard intéressant sur l'institutionnalisation et l'ouverture sur la cité. Prochainement, je renouvellerai cette expérience au Maroc.

Quant à mon statut pendant ces missions, trois propositions m'ont été faites : soit une mission rémunérée, soit une vacation en libéral ou une convention signée entre l'A.V.S.E.A. et Handicap International pour convenir d'une mise à disposition.

J'ai opté pour la troisième formule. Ainsi, je pars avec un mandat de l'association, sur place je parle d'elle, au retour, je restitue aux membres du bureau et aux collègues de CAP Emploi.

### 3.3.4 Des repères

A ce moment, j'ai envie de reprendre une partie du texte de Francis Pavé :

« Toutefois ces moyens ne suffisent pas à enseigner le management car il est une science pratique, c'est à dire non pas une science exacte voire relativement exacte, mais un art pratique.....

Le management comme la médecine, n'a pas à voir avec des nécessités inéluctables ; il a à voir avec la contingence. Or l'événement contingent, même s'il est toujours rationnel *ex post*, n'est jamais nécessaire, donc jamais prévisible.

C'est l'avènement d'un possible parmi d'autres. C'est l'art de faire face au hasard, au sens que lui donne Cournot comme rencontre de séries causales indépendantes. En fait, le management, c'est l'art de la prise en compte de la complexité du monde. »

« L'art du management commence avant tout par le choix de la forme la plus adaptée à la situation singulière de l'organisation managée : analyse des contraintes et des ressources, puis définition d'une stratégie d'action »<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> PAVE.F. Qu'est-ce que le management ? Revue Informations Sociales Dossier Diriger, conduire le changement, n°101,2002 pp 4-11.

## 4 - CONCLUSION

Les acteurs de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés sont devenus des médiateurs sociaux et prestataires de services, qui répondent aux besoins des usagers aux contraintes de l'environnement, pour lesquels ils mobilisent des compétences multiples.

Les méthodologies développées conjuguent à la fois les nécessités qu'imposent une rationalité fondée sur une logique de résultats, les exigences d'une approche individualisée structurée autour de la personne et les contingences de contexte et de situations qui ne peuvent être appréhendées qu'à partir d'une dynamique pluridisciplinaire et territorialisée.

Développeurs et médiateurs, ils doivent faire preuve de créativité, être force de proposition, anticiper les changements et y participer activement. Pour cela ils identifient et analysent les besoins, élaborent et réalisent des projets, saisissent les opportunités financières, structurent le processus d'intervention sociale, s'ajustent aux contraintes de l'environnement, évaluent au fur et à mesure l'évolution du projet, proposent les ajustements nécessaires, transfèrent le modèle d'intervention et pour ce faire définissent des indicateurs de qualité.

L'identité professionnelle est également conditionnée par la sphère interindividuelle où le professionnel et la personne handicapée sont en relation.

Le professionnel s'apparente alors à un facilitateur qui développe une stratégie d'accompagnement conduisant l'individu à se définir comme un acteur de son devenir et un usager. Il s'agit non plus d'une relation d'aide mais d'une relation de réciprocité et d'interdépendance, à même de générer avec la personne une dynamique sociale, respectueuse de ses droits, de ses besoins et de ses rythmes.

La capacité d'analyse, la maîtrise des techniques d'écoute, d'orientation, d'accompagnement l'aptitude à remettre en cause, à savoir négocier sont autant de compétences relationnelles essentielles à une relation de confiance et à l'instauration d'une dynamique d'insertion.

Par leurs méthodologies et leurs compétences, les acteurs de l'insertion en milieu ordinaire de travail font preuve de créativité et d'innovation. Ils mobilisent de façon variée selon les contextes, les compétences de médiateur, de l'éducateur, du chargé de développement local, du porteur de projet, du formateur, du responsable des ressources humaines.

La diversité des dénominations renvoie au travail de co-création ou de co-construction effectué en vue de répondre aux implications et aux contraintes de la logique de projet plutôt

qu'à un métier clairement identifié. On peut parler d'innovateurs sociaux à qui il est demandé de vitaliser le tissu social, les territoires, d'être les coauteurs de leur devenir, de se construire et de se définir des repères professionnels et ce faisant une identité.

L'identité professionnelle n'est pas le seul enjeu en cours dans le réseau CAP Emploi. Bousculées par les événements récents et à venir, les structures ont besoin d'un ancrage fort, pour faire face. Le positionnement des associations gestionnaires comme contre poids et contre pouvoir est plus que jamais indispensable.

Les effets générés par l'évolution du métier et par le besoin d'une affirmation associative forte préservant les valeurs fondatrices, peuvent être réinvestis au sein de l'association, comme des éléments de changement, nécessaires et induits par la mise en œuvre de la loi du 02/01/02 et l'irruption dans le secteur médico-social de la logique économique.

Les structures CAP Emploi, qui vivent ces évolutions et ces paradoxes depuis près de 10 ans, peuvent, quand elles sont portées par une association du médico-social et qui plus est par une Sauvegarde, permettre de conduire le changement par le transfert de leur expérience.

Nous apportons les éléments nouveaux au secteur tout en restant fidèles aux valeurs associatives.

Le satellite CAP Emploi Vosges, même si il évolue sur un orbite périphérique, doit rester ancré dans la galaxie Sauvegarde dans l'intérêt des salariés, du service, de l'association et bien sûr des usagers.

Ce mouvement dialectique entre le service et l'association, entre la réalité de l'intervention et les principes d'action, entre le profit matériel et la richesse créatrice, entre l'épanouissement individuel et la responsabilité collective, nourrit la réflexion et l'initiative, accompagne l'innovation et le changement.

---

# Bibliographie

---

## OUVRAGES

**AFCHAIN J.** *Les Associations d'action sociale : outils d'analyse et d'intervention.* Paris : Dunod, 1997, 270 p. (Action sociale)

**ALTER A.** *L'innovation ordinaire.* Paris : PUF, 2000.

**AUTES M.** *Les paradoxes du travail social.* Paris : Dunod, 1999, 313 p. (Action sociale)

**BERTAUX R.** *Pauvres et Marginaux dans la société française : quelques figures historiques des rapports entre les pauvres, les marginaux et la société française.* Paris : L'Harmattan, 1996, 379 p. (Forum de l'IFRAS)

**BERTAUX R. ; HIRLET P.** *L'évolution de la fonction de direction : entre distance et proximité.* Paris : Seli Arslan, 2002. 190 p. (Penser l'action sanitaire et sociale)

**BLANC A.** *Les handicapés au travail : analyse sociologique d'un dispositif d'insertion professionnelle.* Paris : Dunod, 1999, 310 p. (Action sociale)

**BLANC A. ; STICKER H.-J.** *L'insertion professionnelle des personnes handicapées en France.* Paris : Desclée de Brouwer, 1998. (Sociologie économique)

**BOURDIEU P.** *La misère du monde.* Paris : Le Seuil, 1998. 1460 p. (Points)

**BOUTINET J.-P.** *Anthropologie du projet.* 5<sup>ème</sup> Ed. Paris : PUF, 1999. 349 p (psychologie d'aujourd'hui)

**CROZIER M. ; FRIEDBERG E.** *L'Acteur et le Système.* Paris : Le Seuil, 1977,436 p. (Points)

**EBERSOLD S.** *L'invention du handicap. La normalisation de l'informe.* Paris : C.T.N.E.R.H.I, 1992,287 p. (Flash informations)

**GENDRON B.** *Handicap et emploi : un pari pour l'entreprise.* Paris : C.T.N.E.R.H.I, diffusion PUF, 246 p. (Flash informations)

**GOLD. E.** *Créer et réussir un partenariat en acquisition de compétences, Programme d'emploi pour les personnes handicapées ;* Conseil Canadien de la réadaptation et du travail, Toronto, 2000, p78.

**LEFÈVRE P.** *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social.* Paris : Dunod, 1999. 305 p. (Guides)

**LENOIR R.** *Les exclus.* Paris : Le Seuil, 1974, 180 p.

**MINTZBERG H.** *Le Pouvoir dans les organisations.* Paris : Les Editions d'Organisation, 1986.

**MIRAMON J.-M. ; COUET D. ; PATURET J.-B.** *Le Métier de Directeur : techniques et fictions.* Rennes : Editions ENSP, 1992. 205 p.

**REYNAUD J.-D.** *Les règles du jeu de l'action collective,* Paris, Armand Colin, 1989. p 348

**SAINSAULIEU R.** *L'identité au travail : les effets culturels de l'organisation.* Paris : PUF, 1985, 460 p (Sociologie économique)

**SAINSAULLIEU R. ; LAVILLE J.-L.** *Sociologie de l'association : des organisations à l'épreuve du changement social.* Paris : Desclée du Brouwer, 1997, 403 p. (Sociologie économique)

**ZRIBI. G. POUPEE-FONTAINE. D.** *Dictionnaire du Handicap.* Rennes : ENSP, 2000, p 301

### **ARTICLES ET REVUES SPECIALISÉES**

**AGEFIPH.** Dossier spécial Maladie Mentale et emploi. *POINT de REPÈRES.* AGEFIPH. avril 1999, n°1,26 p

**ALTER A.** Innovation et organisation : deux légitimités en concurrence. *Revue française de sociologie,* 1993, n° XXXIV, p. 175-197.

**ALTER A.** La lassitude de l'acteur de l'innovation. *Sciences humaines,* Avril 1991, n°5, p. 24.

**ALTER.A.** Innover ensemble. Informations sociales, 2002, n°101, p 91.

**ARENDT H.** Travail, Œuvre, Action. *Etudes Phénoménologiques*, 1985, n°2, p. 1-26.

**BARBIER J.-C. ; BRYGOO A.** Handicapés et emploi : une difficile comparaison des politiques en Europe. *Revue du centre d'études de l'emploi*, juillet 2000, n°40

**BARRAL C. ; CHAUVIERE M. ; STICKER H.-J.** Quelle place pour les handicapés ? A-t-on renoncé à inclure ? Retour sur les lois de 1975 et leurs suites. *Revue Esprit*, décembre 1999, n°12, p. 9-16.

**BERLOGEY J.-M. ; BLOCH-LAINE J.-M. ; LAFAY H. ; et al.** La Loi du 1<sup>er</sup> Juillet 1901 et le secteur des personnes handicapées. *Réadaptation*, septembre octobre 2001, n° 483 p.7-46

**BLANC A.** Les aléas de la discrimination positive. Quelle place pour les handicapés ? *Revue Esprit*, décembre 1999, n°12, p. 17-32

**BOUKELAL Ali ; HESLON Christian ; FAUCHEUX François et al.** Rénovation de la Loi de 75. Quelles implications pour les professionnels ? *Les cahiers de l'Actif*, septembre octobre 2001, n°304/305, p.7-150

**DUGUE E.** La gestion des compétences : les savoirs dévalués, le pouvoir occulté. *Sociologie du Travail*, 1994, n°3 .

**EBERSOLD S.** Dynamique de réseaux et modèles de compétences. *Partenariat* , octobre 1997.

**EBERSOLD S. ; BILGER-MEYER C.** Dispositif d'évaluation du plan local d'insertion par l'économie de la communauté urbaine de Strasbourg. juin 1997, p. 25-67.

**GAULEJAC V.** Identité et lutte des places. *Revue Partage*, Sept 97, n° 116,

**LECHAUX P.** La Loi de 1987, *Les cahiers de L'ADAPT*, n°122, p.16-19, 39 p

**LEPAGE.F.** Silence, on gère ! *Politis* .Hors série n°31 Loi 1901 sur les associations, Cent ans, toutes ses dents ! Mars 2001, p 54-55.

**LOUBAT.J-R.** Les associations sont-elles encore dans le coup ? *Lien Social*. Août 2002 n°631, p

**MIRAMON J-M.** L'évaluation dans le champ social. Contributions aux deuxièmes journées d'études franco-catalanes des 13 et 14 mars 1997 à Montpellier. *Actualités et Perspectives*, Mars 1997, n° 2, p. 11-13.

**STICKER H.-J.** Entretien avec **EWALD F.** Quelle place pour les handicapés ? Solidarité, assurance ou assistance ? *Revue Esprit*, décembre 1999, p. 37-45

**SANJURJO.D** De l'indépendance des associations. *Politis* .Hors série n°31 Loi 1901 sur les associations Cent ans, toutes ses dents ! Mars 2001, p 38.

## **DOCUMENTS TECHNIQUES**

**OMS** Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé Organisation Mondiale de la Santé (OMS),

**OREFIPH.** Handicap et chômage en Lorraine. OREFIPH. Déc.2000, n°1.

**OREFIPH.** Handicap et chômage en Lorraine de 1995 à 2000. OREFIPH. Sept.2001, N°2

**SNASEA.** La formation interrogée : qualifications, compétences...pour un renversement de la posture des employeurs. *Les cahiers du Snasea*, déc 2001

**ANPE AGEFIPH.** Le Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi Dossier technique pour les E.P.S.R. et les O.I.P., juillet 1999.

**AGEFIPH.** Programme exceptionnel 1999-2001 Un nouvel élan pour l'emploi des personnes handicapées. AGEFIPH, 1999.

**DESCHANG.J.** Programme d'Insertion des Travailleurs handicapés des Vosges, Rapport d'activité 2001, 35 p.

**CEGOS.** *Etat des lieux EPSR/OIP*, Rapport de synthèse, CEGOS, 1995, 50 p.

## **COMPTE RENDU DE CONGRÈS**

**France. Ministère de l'emploi et de la solidarité.** Emploi des personnes handicapées, Pratiques et partenariats, Journées partenaires, ANPE, AGEFIPH, Lyon 20-21 Novembre 1997.

**Union Solidarité Action Sociale.** S'engager pour innover : Les associations dans l'action sociale / 3ème congrès de l'Union Solidarité Action Sociale. *Novembre 2000 Marseille.* Rennes : ENSP, 2001

## **RAPPORTS**

**FARDEAU M.** *Personnes handicapées : Analyse comparative et prospective du système de prise en charge.* Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Paris:Documentation française, 2001, 199 p

**JACQUAT D.** Rapport sur le projet de loi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, session ordinaire de 1986,1987, 105 p. ...

**LYAZID M.** Plan d'action pour le développement de l'autonomie des personnes handicapées dans leur milieu de vie ordinaire, Rapports au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1999, 2000.

## **NOTE INTERNE**

Note du 08/02/02 à l'attention des directeurs régionaux, directeurs délégués et directeurs d'agence portant sur la politique d'alliance de l'ANPE définie par le conseil d'administration du 29/06/01, ANPE

# Liste des annexes

## **Annexe I**

Résumé des différents textes législatifs européens et français encadrant le champ d'activité

## **Annexe II**

page 6

Méthodologie d'entretien

## **Annexe III**

page 29

Loi du 10/07/87 public éligible

## **Annexe IV - non publiée**

page 34

Référentiel Conseiller en emploi et insertion professionnelle fiche Rome

## **Annexe V**

page 34

Référentiel OHE Prométhée

## **Annexe VI**

page 42

Bilan 2001 (service public de l'emploi sur le bassin d'emploi de St Dié)

## **Annexe VII**

page 70

Tableau des effectifs CAP Emploi

## TEXTES INTERNATIONAUX

**Le 26 août 1789** : La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen proclame l'égalité des citoyens

**1948** : La Déclaration Universelle des droits de l'homme

**1961** : La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe prévoit en son article 15 « un Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté »

**Le 09 décembre 1975** : La Déclaration des Droits des Personnes Handicapées adoptée lors de l'Assemblée Générale des Nations unies. Son article 5 dispose : « le handicapé a droit aux mesures destinées à lui permettre d'acquérir la plus large autonomie possible pour égaliser les chances des personnes handicapées »

**1980** : L'Organisation Mondiale de la Santé (ONU) adopte la première classification internationale du handicap, intitulée « Classification Internationale des Handicaps : déficiences, incapacités, désavantages »

**09 décembre 1989** : adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qui note dans son point 26, que toute personne handicapée, quel que soit l'origine et la nature de son handicap, doit pouvoir bénéficier de mesures additionnelles concrètes visant à favoriser son intégration professionnelle.

**Le 20 décembre 1993** : Les règles pour l'Egalisation des chances des personnes handicapées adoptées par la même assemblée générale exigent des Etats qu'ils prennent l'engagement moral et politique résolu d'agir pour égaliser les chances des personnes handicapées, non discrimination et pleine participation à la société

**Le 03 mai 1996** : La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, révisée et fondée sur les déclarations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 04 mai 1950, engage les Etats membres, dans son article 15, à prendre les mesures nécessaires « en vue de garantir aux personnes

handicapées, quels que soient leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration scolaire et à la participation à la vie de la communauté »

**Le 20 décembre 1996** : La résolution du Conseil de l'Europe concernant l'égalité des chances pour les personnes handicapées confirme les orientations des Nations Unies et invite les Etats membres à examiner si leurs politiques tiennent compte notamment des orientations suivantes :

- ↳ Permettre aux personnes handicapées, y compris aux personnes gravement handicapées, de participer à la vie sociale en tenant dûment compte des besoins et des intérêts de leurs familles ;
- ↳ Supprimer les obstacles à la pleine participation des personnes handicapées et ouvrir tous les aspects de la vie sociale à cette participation ;
- ↳ Apprendre à l'opinion publique à devenir réceptive aux capacités des personnes handicapées et à l'égard des stratégies fondées sur l'égalité des chances.

**Novembre 1997** : Conseil Européen extraordinaire de Luxembourg décide de la mise en œuvre du Plan National d'Action pour l'emploi.

**Novembre 1997** Le Traité d'Amsterdam par son article 13, fixe un large cadre à l'action des Etats membres de l'union européenne en précisant que le Conseil « peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

**Le 21 mai 2001** : L'Organisation Mondiale de la Santé a adopté la nouvelle Classification Internationale du Fonctionnement, du Handicap et de la Santé

L'une des principales critiques adressées à la première version était d'avoir été dominée par le modèle médical du handicap, mettant en avant l'accent sur les déficiences physiques ou mentales, mais ne valorisant pas suffisamment la participation sociale ;

La classification révisée s'appuie davantage sur le modèle social : on met en exergue la participation de la personne et son environnement.

Les concepts de déficiences, incapacités et de désavantages ont été remplacés par ceux plus neutres de fonctionnement, activité et de participation.

## MÉTHODOLOGIE D'ENTRETIENS

Préalablement, au travail d'écriture, j'ai mené plusieurs entretiens pour alimenter ma réflexion et confronter les points de vue.

Pour la première partie relative à l'historique, j'ai rencontré :

↳ Le président actuel

↳ Le directeur général actuel, déjà en poste en 1992 date de démarrage de la réflexion sur la création de l'EPSR.

↳ Le vice président actuel, ancien président, adhérent à l'association depuis 1956, date à laquelle il a remplacé son père ;

↳ Une ancienne salariée de l'association en tant que psychologue, aujourd'hui membre active du bureau

↳ Le directeur actuel du CAT spécialisé, qui à l'époque dirigeait une MECS. Il a été l'un des principaux acteurs dans la phase projet.

Une collègue, directrice du service des Tutelles depuis plus de 10 ans.

Pour cette partie j'ai mené des entretiens non directifs, faisant appel plus aux souvenirs aux ressentis. Cependant mon canevas contenait trois phases par lesquelles il me semblait intéressant de passer :

Evoquer la phase antérieure au projet, période où l'association n'avait qu'un seul objet : les jeunes, puis la phase d'ouverture aux adultes et enfin la crise de l'EPSR. L'entretien se terminait toujours par le regard porté par l'interlocuteur sur CAP Emploi aujourd'hui.

Pour la seconde partie, relative à la situation actuelle du service, j'ai rencontré :

Le directeur général

Le cadre administratif et financier

Les trois directeurs du réseau lorrain CAP Emploi, le directeur administratif du réseau régional CAP Emploi Alsace et le directeur du service CAP Emploi de Haute-Saône qui est porté par une Sauvegarde

Le directeur adjoint de la DDTEFP en charge de la COTOREP

Le coordinateur du PDITH

Pour ces entretiens, j'ai procédé en deux temps. Le premier commun à tous les interlocuteurs consistait à leur faire exprimer leur vision de CAP Emploi Vosges : dans le réseau, dans sa spécificité.

Puis en fonction des thématiques j'ai abordé des questions plus ciblées , par exemple avec le directeur administratif et financier, j'ai cherché à mesurer la spécificité de ce service en regard des autre établissements et services sur les points budgétaires, financiers de gestion des ressources humaines

Pour les collègues directeurs de structures CAP Emploi, il s'est agit de mesurer les écarts et de pointer les similitudes.

J'ai également mené cinq entretiens avec des personnes reconnues travailleurs handicapés qui connaissent notre service.

Par faute de temps, ce panel n'est en rien représentatif, mais il m'a semblé important de mesurer la perception de ces personnes sur le service rendu. Je ne fais pas état de ces entretiens dans le travail ci-avant présenté.

Toutes les personnes rencontrées se sont aimablement prêtées au jeu de mes questions, très souvent, l'enthousiasme a pris le pas et les entretiens se sont avérés riches d'informations, de souvenir, de questionnement .Qu'elles en soient ici remerciées.

## LE PUBLIC ÉLIGIBLE À LA LOI DU 10 JUILLET 1987

L'obligation légale bénéficie :

↳ Aux travailleurs handicapés reconnus handicapés par la COTOREP

↳ Aux victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles ayant une incapacité partielle permanente d'au moins 10%, titulaires d'une rente au titre d'un régime de protection obligatoire

↳ Aux titulaires d'une pension d'invalidité à condition que cette invalidité réduise des deux-tiers leur capacité de travail ou de gain,

↳ Aux mutilés de guerre, titulaires d'une pension militaire d'invalidité et assimilés (veuves et orphelins)

↳ Aux sapeurs pompiers volontaires, victimes d'un accident dans l'exercice de leur fonction

## **Fiche Métier Conseiller en Emploi et Insertion Professionnelle**

Répertoire Opérationnel des métiers et Emploi (ROME) ANPE

**Annexe non publiée**

## **FICHES Fonctions Type Réseau OHE-PROMÉTHÉE**

Fiche de fonction animateur de Préparation à l'Emploi

Fiche de fonction Chargé de Relations Entreprises

FICHE DE FONCTION TYPE  
ANIMATEUR PREPARATION A L'EMPLOI

**FINALITE PRINCIPALE :**

- ▲ *Contribuer à l'élaboration d'un projet professionnel pour chaque candidat*
- ▲ *Développer la confiance des candidats et leur apporter les outils nécessaires pour gagner*

**RESPONSABILITÉS :**

**A pour mission principale** la préparation à l'emploi des candidats par le biais de session de formation dynamisante.

Compétences pédagogiques fondamentales :

- Faire acquérir des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être inscrits dans une progression pédagogique au moyen de techniques appropriées, en s'adaptant en permanence au public handicapé, en appréciant ses besoins, en régulant les phénomènes de groupe ou relations individuelles.
- Maîtriser et mettre en oeuvre les concepts, méthodes, matériels et équipements dans le cadre d'applications pédagogiques spécifiques.
- Etablir les comptes-rendus et bilans de fin de stage pour les partenaires concernés et pour le suivi ultérieur du candidat

Compétences pédagogiques complémentaires :

Une polyvalence générale visant à :

- analyser la demande de formation
- évaluer les pré-requis et les compétences terminales
- élaborer les programmes de formation
- définir un contenu pédagogique
- construire des parcours individualisés et en assurer le suivi
- participer à l'élaboration de méthodes et d'outils pédagogiques sous la responsabilité de son chef de service
- accueillir, informer, renseigner les travailleurs handicapés
- orienter, sélectionner les stagiaires à l'entrée d'une session de formation en collaboration avec le service de l'EPSR ou de la structure qui a confiée la mission
- encadrer et suivre les stagiaires dans le cadre de formations, soit individualisées, soit en alternance, soit associées à une insertion professionnelle ou social
- assurer le parrainage de nouveaux formateurs

**A pour mission secondaire**

- Mêmes responsabilités que le chargé d'accueil

## FICHE DE FONCTION TYPE

### CHARGE DE RELATIONS ENTREPRISES

#### ☛ FINALITE PRINCIPALE :

- ▲ *Garantir la réalisation des objectifs fixés tant quantitatif que qualitatif*
- ▲ *Contribuer au développement de l'esprit d'équipe et à la réussite collective*

#### RESPONSABILITES :

- amplifier l'information et la sensibilisation des entreprises privées et publiques concernant la loi du 10 Juillet 1987, les mesures pour l'emploi de l'AGEFIPH et les aides de l'Etat,
- conseiller l'entreprise sur la législation et les différents contrats de travail existants susceptibles de convenir pour la personne et l'entreprise,
- apporter une aide technique aux entreprises qui sollicitent les interventions de l'AGEFIPH,
- promouvoir des actions nouvelles dans les entreprises :
  - . gestion prévisionnelle de l'emploi des personnes handicapées, accords d'entreprises, études et aménagements des postes de travail, accessibilité des lieux de travail en collaboration avec l'Ergothérapeute Ergonome
- faire des préconisations de prévention dans le cadre du risque de rupture du contrat de travail pour inaptitude et cela par le traitement précoce du reclassement en collaboration avec le Médecin du Travail de l'Entreprise et les autres partenaires,
- favoriser la connaissance des capacités et compétences professionnelles des handicapés du département,
- permettre l'accès à la formation qualifiante en sensibilisant au mieux les entreprises et les handicapés sur les aides,
- recevoir certains candidats en premier entretien avant décision d'orientation,
- dispenser ponctuellement certaines formations auprès des travailleurs handicapés (du type TRE, SOA, SOPI, ASP...) sous le contrôle du responsable du département Préparation à l'Emploi,

- rédiger des synthèses suite aux actions dont il a la charge et les faire valider par la Direction,
- collaborer avec ses collègues de travail pour assurer une bonne adéquation entre l'offre et la demande
- veiller à assurer une bonne communication avec les autres collègues de l'équipe notamment dans le cadre du suivi administratif,
- rédiger des documents d'information à destination des entreprises sous le contrôle de la Direction,
- animer et participer à des réunions d'information afin de promouvoir l'activité ainsi qu'à des réunions techniques avec différents partenaires,
- informer la Direction sur son activité et de faire toute proposition utile auprès de son supérieur hiérarchique ou auprès de la Direction dans l'intérêt de l'Association

## **AUTRES CRITERES SELON LA STRUCTURE**

*Dans certaines structures, un chargé de relations entreprises peut avoir en plus un rôle de Chef de Service, donc de coordonnateur / communicateur / animateur et assurer le montage de dossiers techniques ainsi que le suivi.*

## Extrait du bilan 2001

### « Politique d'emploi des personnes handicapées sur le bassin de St Dié »

Alors que le bassin d'emploi de Saint Dié représentait le plus fort taux de demandeurs d'emplois travailleurs handicapés sur le département **en 2000** (10,3 % par rapport à la moyenne départementale de 8,2 %), la politique volontariste menée par l'ANPE et CAP EMPLOI à savoir :

- installation d'une antenne CAP EMPLOI à Saint Dié et renforcement des moyens humains,
- mise en place d'actions d'orientation, bilan, validation de projet professionnel, ainsi que de formation et d'accès direct à l'emploi

a permis **fin 2001** de réduire de 17,6 % le nombre de DETH et de ramener la part de DETH à 7,4 % pour une moyenne départementale de 7,7 %.

Dans un contexte, plus difficile au **1<sup>er</sup> semestre 2002**, la zone a mieux résisté à la dégradation de l'emploi des DETH + 11 % (-10 % pour les DETHCLD) pour une moyenne départementale de + 17 %, alors même que la demande d'emploi sur l'ensemble des demandeurs sur la zone a progressé de 29 %.

L'implication des représentants de CAP EMPLOI et du coordinateur du PDITH dans les travaux du SPEL on favorisé la mise en oeuvre de ces actions avec le Conseil Régional (ALAJI-AOP) et la Mission Locale, AFPA (de type CPF), GRETA (SIFEC), CAGIP (CPR)...., cofinancées par l'AGEFIPH.

## Moyens humains :

Au 30/06/02, l'équipe CAP Emploi est ainsi composée :

Statut et date d'entrée	NOM	FONCTION	AGE	EQTP	
CDI 01/01/99	C.G	Directrice	44 ans	1	
CDI 01/06/82	L.M	Secrétaire Comptable	58 ans	0.80	A l' EPSR Depuis le 6/11/95
CDI 16/07/01	K.H	Secrétaire	32 ans	0.30	Compensation ARTT
CDD 15/05/00	M.R	Administrative	31 ans		½ temps après CEC 2 ans
CDD 26/06/00	S.G	Administrative	35 ans		CEC 2 <sup>ème</sup> année Antenne de St DIE
CDD 15/03/02	S.P	Animatrice informatique	23 ans	1	Emploi Jeune
CDD 17/12/01	C.D	Agent d'Accueil	22 ans		CES 12 mois
CDD 03/12/01	S B	Conseiller en Emploi	29 ans	1	CDD 12 mois remplacement congé parental
CDI 01/02/99	C.C	Conseiller en Emploi St DIE	31 ans	1	Antenne de St DIE depuis le 01/07/00
CDD 01/08/00	D.D	Conseiller en Emploi St DIE et Gérardmer	29 ans	1	CDI depuis le 01/07/02
CDI 09/05/00	E.F	Conseiller en Emploi Epinal Dutac	54 ans	1	CIE
CDI 01/06/99	N.G	Conseiller en Emploi Neufchâteau	30 ans	1	
CDI 02/10/96	C.H	Conseiller en Emploi Remiremont	31 ans	1	
CDI 16/12/97	D.M	Conseiller en Emploi	35 ans	0.80	En congé parental jusqu'au 31/5/02
CDI 23/02/84	C.P	Conseiller en Emploi Bassin d'Epinal	53 ans	1	A l' EPSR depuis le 01/02/94
CDI 10/10/00	P.C	Agent d'Entretien	33 ans	2 h/ sem.	Antenne de St DIE

\* Poste Emploi-Jeune vacant depuis le 01/12/01.

\*4 personnes bénéficient d'une RQTH.