



BIBLIOTHÈQUE
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI
"Le Descartes I"
29, promenade Michel-Simon
93166 NOISY-LE-GRAND Cedex
Tél. 45 92 68 97 - Fax 49 31 02 44

I O

juillet - septembre 1995

POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI : LES ACTEURS A L'ŒUVRE

Le Centre d'Études de l'Emploi réunit, dans son *Cahier* n°34, un ensemble d'articles consacrés à l'évaluation des politiques publiques de l'emploi. Fondés sur des observations de terrain, ces travaux décrivent comment se mettent en place concrètement les mesures d'aide à l'emploi édictées par l'Etat, en insistant sur le jeu des acteurs : le rôle des agents locaux des services de l'emploi, les réponses des entreprises, l'importance des *intermédiaires*. Ces études montrent la nécessité de la fonction de médiation entre les règles et les acteurs concernés : chômeurs ou bénéficiaires de mesures, employeurs, agents de l'emploi. Les formes de cette médiation sont fondées sur la construction de liens de confiance durables entre les divers acteurs. Sur divers exemples (aide au chômeur créateur d'entreprise, insertion de travailleurs handicapés, plans sociaux, entreprises d'insertion, services de proximité), les articles étudient les raisons de l'existence des intermédiaires, leur action et leurs conditions de réussite. Ces diverses analyses contribuent aux réflexions sur la transformation de l'action publique qui doit, pour réussir, s'appuyer sur les capacités d'initiative des agents locaux.

Qu'ils appartiennent aux services de l'Etat et des collectivités territoriales ou à d'autres organismes, les *acteurs* conduisent une action essentielle. Leur rôle est

décisif pour que les orientations prises au plus haut niveau aient les effets désirés sur les stratégies des employeurs, sur la situation et la conduite des «bénéficiaires»

des politiques. Pourtant, ce rôle reste trop souvent sous-estimé. On connaît encore insuffisamment les modes d'organisation et les moyens que les acteurs utilisent afin d'être

plus efficaces. De même, on n'apporte pas assez d'attention aux justifications des actions vis-à-vis de l'opinion, mais aussi «en interne», dans les organismes.



PRATIQUES DU SERVICE PUBLIC

Les évaluations des politiques d'emploi se focalisent souvent sur la pertinence des *choix réglementaires* : avantages financiers offerts aux employeurs, rémunérations proposées aux personnes, obligations prévues par les textes, définition des bénéficiaires, etc...

On ne saurait pourtant imputer aux décisions réglementaires tout le succès ou l'échec d'une politique. A elles seules, elles ne peuvent en effet pas *diriger les actions des utilisateurs potentiels*. La construction de *relations de coopération* entre les pouvoirs publics et les usagers s'avère indispensable pour que ces derniers adoptent les conduites souhaitées.

Les analyses présentées dans ce *Cahier* (voir encadré) portent sur des dispositifs variés : aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, conventions de formation-prévention du FNE, contrat emploi solidarité, procédures de contrôle ou de négociation lors des licenciements, etc...

Elles convergent pour établir que les agents du service public de l'emploi ne peuvent se contenter d'appliquer les instructions de leur hiérarchie. Lorsqu'ils mettent en oeuvre les politiques d'emploi, ce sont bien d'autres ressources qu'ils

doivent mobiliser. Celles-ci sont trouvées dans leur environnement local. Toutefois, elles se révèlent souvent fragiles et l'agent n'arrive pas toujours à les coordonner efficacement.

D'autre part, la recherche d'une plus grande efficacité ne se réduit pas à l'application d'un modèle interne d'organisation des compétences mieux adapté. Celle-ci passe aussi par la reconnaissance de deux dimensions essentielles de l'action des agents : la *diversité des principes auxquels ils se réfèrent* dans leur travail quotidien et la *qualité des rapports* qui s'établissent entre eux et les utilisateurs des dispositifs.

Plusieurs approches théoriques sont proposées. L'une cherche à dégager des *profils-type d'action* des agents du service public de l'emploi. Chacun des profils est caractérisé par quatre éléments : les qualités demandées aux agents ; le mode d'évaluation de leur action ; les mesures de politique de l'emploi qui sont privilégiées ; la forme des relations établies avec les entreprises.

Une autre approche considère l'Etat comme de plus en plus *producteur de services complexes* en matière d'emploi. L'action publique est à la croisée de plusieurs logiques d'action dont la compatibilité n'est pas assurée. Pour les analyser, il est utile de se référer à des formalisations générales sur la production des services.

Bien entendu, l'action d'un service ou même celle d'un agent ne relève pas d'un seul profil ou d'une seule logique. La complexité de la politique

active de l'emploi vient de la nécessité de gérer les tensions qui en résultent. Mobiliser une pluralité de compétences chez les agents ne se fait pas sans coûts.

La pratique évaluative doit permettre aux pouvoirs publics de mieux discerner les conséquences importantes des conditions concrètes de cette mise en oeuvre.



LA CONNAISSANCE DES ENTREPRISES

L'agent du service public de l'emploi a souvent du mal à repérer «spontanément» les entreprises intéressées par une «mesure». Anticiper les usages est pourtant essentiel pour une bonne maîtrise de l'application de cette mesure. L'agent possède bien sûr des connaissances sur les entreprises, mais celles-ci, fragmentées, ne permettent pas d'établir un jugement stable, partagé par tous.

Les entreprises n'ont d'ailleurs pas un comportement constant à l'égard des mesures pour l'emploi. Elles les utilisent avec de très fortes variations d'intensité.

D'où l'intérêt d'instruments tels que les systèmes-experts. Ceux-ci peuvent faciliter le diagnostic des agents sur les entreprises. Mais quelles que soient ses qualités, un tel outil ne permet pas à lui seul de renforcer les relations avec les entreprises. La construction de l'accord reste fragile, et il faut réfléchir aux conditions politiques et sociales aptes à renforcer des engagements croisés.

Cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que de nombreuses études ont souligné la relative faiblesse de la motivation des entreprises. Les travaux menés récemment au CEE sur ce thème le

confirment. Spontanément, une bonne partie des entreprises ne sont pas intéressées par les avantages financiers associés à l'embauche de publics en difficulté. C'est le cas de beaucoup de grandes

entreprises, mais aussi de PME positionnées sur des activités de pointe. Elles recrutent peu et ont des besoins en qualification élevée. Celles qui sont susceptibles d'embaucher sont de très petites entreprises en développement mais encore fragiles, ainsi que des PME connaissant souvent une forte rotation de leur main d'oeuvre.

Cahier du Centre d'Etudes de l'Emploi (n° 34)

Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs, des repères pour l'évaluation

FOUQUET (Annie). Avant-propos

SIMONIN (Bernard). Introduction

I - Pratiques du service public de l'emploi

BESSY (Christian), EYMARD-DUVERNAY (François), GOMEL (Bernard), SIMONIN (Bernard). Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux.

REYNAUD (Emmanuèle) et VERDIER (Eric). Commentaires sur le texte précédent.

KIRSCH (Edith). La mise en oeuvre des aides publiques à l'emploi : un processus complexe

BARBIER (Jean-Claude). Politiques publiques de l'emploi : de la production des services à leur évaluation.

MOURIAUX (Marie-Françoise). Croyances, expériences, évaluations : l'évolution de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

CALLENS (Stéphane). De la prospection à la relation de suivi.

ARDENTI (Robert). Les réticences des entreprises à utiliser des dispositifs d'insertion.

II - De nouveaux acteurs pour les politiques d'emploi

BARON (Cécile), BUREAU (Marie-Christine), LEYMARIE (Colette), NIVOLLE (Patrick). La constitution de réseaux locaux d'entreprises pour l'insertion et la qualification : l'exemple d'un GEIQ.

BRYGOO (Angéline), SCHMIDT (Nicolas), TARQUIS (Françoise). Insertion ou sélection : l'exemple des travailleurs handicapés.

BARON (Cécile), BUREAU (Marie-Christine), LEYMARIE (Colette), NIVOLLE (Patrick). L'action des intermédiaires sur le marché du travail local.

HATZFELD (Hélène). Entreprise, marché et société : les apports des entreprises d'insertion.

III - Evolution du social et transformation de l'action publique

LAVILLE (Jean-Louis). Services de proximité et politiques publiques.

CABOTTE (Laurent). L'économie des services de proximité : l'oubli du passé et du rôle de l'organisation.

DE FOUCAULD (Jean-Baptiste) et THEVENOT (Laurent). Evolution des politiques sociales et transformation de l'action publique.



LE BESOIN
D'AUTRES

FORMES D'INTERMEDIATION

Le risque est donc grand que le service public de l'emploi n'arrive pas facilement à intéresser une large partie des entreprises. Pour l'éviter, il faut imaginer des dispositifs favorisant l'engagement d'autres catégories d'entreprises. Il faut construire des systèmes d'action où la place du service public de l'emploi, sans être négligeable, n'est plus forcément centrale.

L'appel aux partenaires sociaux pour relayer la politique publique auprès des entreprises peut constituer un élément déterminant. Mais d'autres formules, relevant de l'initiative locale et non d'un dispositif d'Etat, prennent aussi de l'importance. La compréhension de ces dispositifs locaux suppose souvent de se référer à la notion de réseau. Les relations entre les organismes de toute nature qui vont constituer le réseau se fondent sur une confiance implicite entre membres et sur des références communes. La fréquence de ces relations et l'ampleur des échanges sont très variables ; le réseau repose beaucoup sur des liens faibles et

reste ouvert sur l'extérieur. Son bon fonctionnement passe par la capacité de ses animateurs à accorder objectifs communs et finalités particulières, ce qui peut se révéler très délicat.

Toutefois, ce type de dispositif ne garantit pas que les personnes en insertion puissent faire entendre leur voix dans la définition des objectifs de l'action. Celles-ci, souvent en position dominée, sont privées des appuis que peut offrir une organisation collective.

Compte tenu du nombre de dossiers, les services de l'administration de l'emploi peuvent difficilement établir des relations suivies avec les personnes. C'est pourquoi les pouvoirs publics appuient des structures qui ont pour mission d'instaurer des relations plus étroites avec les usagers.

La tâche de ces organismes est particulièrement ardue. Il leur faut établir des liens de confiance avec les personnes (construction de projets professionnels réalisables) ; mais il leur est aussi nécessaire de convaincre les employeurs qu'un public stigmatisé peut trouver sa place dans leur entreprise.

Les enquêtes du CEE dessinent le profil de ces intermédiaires. Ils exercent, principalement, une activité de mise en relation, mobilisant à la fois des capacités d'empathie et d'objectivation. L'intermédiaire est un passeur entre différents espaces sociaux. Sa qualification repose largement sur son expérience de milieux différents, d'où la fréquence des parcours professionnels complexes.

EVOLUTION DU SOCIAL ET TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'ouvrage souligne l'importance du *lien de proximité*, de la construction dans la *durée de relations de confiance* entre les intervenants, les entreprises et les personnes en insertion. Il met aussi l'accent sur le caractère hétérogène de ces relations, sur la diversité des compétences que mobilisent les agents et sur la pluralité des formes d'évaluation de leur action.

L'action publique dans le domaine social se transforme, mais le sens de ces transformations reste incertain.

La politique de développement de l'emploi dans les *activités de proximité* telles que les services d'aide à domicile, en est un bon révélateur. Celle-ci ne peut pas reposer seulement sur l'activation du marché et sur la relation directe entre le demandeur du service et l'employé prestataire. Elle doit accorder beaucoup d'importance à la structuration de l'offre de services.

Mais comment favoriser une organisation équilibrée de cette offre ? Comment garantir la maîtrise des problèmes résultant de la spécificité des relations de services ? Pour couvrir beaucoup mieux les besoins de la population et permettre une croissance accélérée de l'emploi dans ces services, l'Etat peut s'appuyer d'abord sur les formes locales d'organisation qu'il a contribué à générer depuis des décennies. Mais doit-il modifier plus profondément ses modes d'intervention et s'orienter

vers le soutien systématique aux projets d'acteurs ?

La reconnaissance par les pouvoirs publics de la légitimité de ces nouvelles formes d'initiatives aurait des implications fortes sur les modes d'évaluation de l'action publique. L'Etat devrait faire confiance et accepter de suspendre, au moins provisoirement, son jugement sur les actions soutenues.

Comme on le voit, la reconnaissance du local ne clôt pas le débat sur le rôle de l'Etat dans le domaine social.

Il faut certainement prendre le risque de formuler des projets cherchant à «recréer un jeu collectif» sur les questions de l'emploi et de les soumettre au débat. C'est ainsi qu'on progressera dans l'organisation d'une action publique tirant le meilleur parti des engagements personnels et des capacités d'initiative des acteurs sociaux.

Bernard Simonin

01 SEP. 1995

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-Le-Grand cedex
Tél. 45-92-68-00
Télécopie 49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet
Secrétaire général : M. Estève
Responsable de la rédaction : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : ICEP
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 245 - Juillet-septembre 1995