

B209-08

29/05/2007

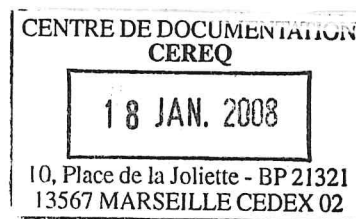
XLIII^e colloque de l'ASRDLF
Grenoble Chambéry,
11, 12, 13 juillet 2007

LES DYNAMIQUES TERRITORIALES
DEBATS ET ENJEUX
ENTRE LES DIFFERENTES APPROCHES DISCIPLINAIRES

**LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'EMPLOI A L'EPREUVE DE L'ACTIVATION :
UNE REFORME DE L'ETAT EN FRANCE¹**

Isabelle BORRAS
Ingénieur de Recherches
Cereq-Lepii, Université Pierre Mendès France, Grenoble
isabelle.borras@upmf-grenoble.fr

Philippe CUNTIGH
Chercheur Associé
Spirit-Cereq Institut d'Etudes Politiques, Bordeaux



Résumé.

L'article étudie les relations entre les approches territoriales et la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi en France. Il s'appuie sur l'observation d'expérimentations de guichets uniques territoriaux et de leur généralisation par une loi, en 2005, qui crée les maisons de l'emploi (MDE).

Mots clés : activation, politique de l'emploi, gouvernance locale, réforme de l'Etat, service public de l'emploi, chômage.

Abstract.

The paper studies connections between local employment policies and implementation of activation of unemployed people in France. It observes new coordination of public and private employment offices at local level. This coordination takes place in organizations called "Maison de l'Emploi", experimented since the eighties and generalized by a law in 2005.

Key-words : activation, employment policy, local government, reform of the State, public employment administration, unemployment.

Classification JEL : H75, J08, J65, R58.

¹Ce texte est également présenté aux Journées Internationales de Sociologie du Travail, Londres 19-22 juin 2007 et à la SASE (Society for the Advancement of Socio-Economics) Annual Meeting, Copenhagen, 24-26 juin 2007.

ASRDLF

I. Introduction

Le taux de chômage français reste à des niveaux élevés en comparaison d'autres pays européens. En 2005, il est de 9,5 % en France contre 8,7 % pour l'Europe des Vingt-Cinq, 4,8 % et 4,7 % respectivement pour le Royaume Uni et le Danemark. Alors qu'un déclin rapide s'amorce dès 1994 au Danemark et au Royaume Uni, le taux de chômage français croît jusqu'en 1997, la tendance ne s'inversant qu'entre 1997 et 2001, puis à partir de 2007. La France se caractérise également par des taux d'emploi faibles et des taux de dépendance vis-à-vis des prestations sociales élevés (Barbier, 2006). On dénombre 4 millions de demandeurs d'emplois dont 2,3 millions de chômeurs indemnisés (fin 2006) et 1,12 millions de bénéficiaires de minima sociaux (fin 2003). Le paysage des politiques de l'emploi s'est pourtant beaucoup transformé pour apporter des réponses institutionnelles à ce double défi de réduction du chômage et de lutte contre l'exclusion liée à un éloignement durable de l'emploi. Malgré une multiplication des mesures, malgré la décentralisation, les résultats sont insuffisants.

En matière de lutte contre le chômage, les références au Danemark ou au Royaume Uni sont devenues incontournables en Europe. Une abondante littérature analyse les traits de ces modèles nationaux indiscutablement plus efficaces, car ayant réussi - contrairement à la France - à bâtir de nouvelles cohérences entre systèmes de protection sociale et marchés du travail. Les politistes analysent la capacité de réforme des Etats providence (Palier, 2002). Les économistes discutent de la mise en place de modèles de flexi-sécurité - flexibilité du marché du travail et sécurité des trajectoires (Gautier, 2003) ou encore de régimes d'activation des dépenses et des personnes sans emploi (Barbier, 2006). La littérature économique oppose le plus souvent deux idéaux types, les régimes ou modèles "libéraux" et "universalistes socio-démocrates". Il reste que cette littérature peine à caractériser le modèle français. La France serait encore dans une construction institutionnelle non stabilisée, dans une voie hybride continentale empruntant des traits aux options libérale et sociale démocrate (Euzéby, 2006). Il y a donc matière à observer, analyser et interpréter les changements encore à l'œuvre en France. Car dans le cadre de la Stratégie Européenne de l'Emploi (SEE), la France est, comme tous les états membres, invitée à développer des politiques dites actives de l'emploi.

C'est l'objet de ce texte qui analyse les spécificités de l'activation "à la française" à partir de l'observation des changements en cours des modes de gouvernance des services de l'emploi. **La question traitée est celle des relations entre la mise en œuvre de l'activation et le développement d'une gouvernance à l'échelle locale.** Plusieurs rapports récents préconisent en effet les approches territoriales. Ils partent d'un même diagnostic : la complexité de la politique de l'emploi, l'empilement des mesures et la multiplicité des acteurs et des niveaux de pilotage - national, régional, départemental, local - sont sources d'inefficacités (Balmory, 2004, Cahuc et Kramarz, 2005, Cerc et Marimbert, 2004). Afin de simplifier le

système institutionnel, de le rendre lisible aux usagers et d'en améliorer l'efficacité et l'efficience, ils invitent au développement d'approches territoriales globales des problèmes d'emploi. Ces approches permettraient de dépasser les cloisonnements irréductibles de l'Etat sectoriel centralisé en coordonnant au niveau local des acteurs dépendant de différents ministères (Emploi, Social, Economie), des acteurs dépendant d'organismes de statut différents (l'ANPE, établissement public national de placement et l'UNEDIC, organisme paritaire d'assurance chômage²) et des acteurs intervenant selon des logiques catégorielles (Missions Locales Jeunes, Agefiph pour les handicapés, Conseil général pour les allocataires de minima sociaux). Ce rapprochement local concerne donc des organisations plus ou moins décentralisées. Si l'assurance chômage et le placement sont gérés au niveau national, les minima sociaux dépendent des départements, les missions locales (ML) des collectivités territoriales...

C'est dans ce contexte, que la loi de Cohésion Sociale votée en janvier 2005 en France crée les "Maisons de l'Emploi" (MDE), guichets uniques du demandeur d'emploi et instruments de coordination des acteurs dans un territoire. Elle fait explicitement le lien entre approche territoriale de la politique de l'emploi et mise en œuvre de l'activation. C'est pourquoi, nous proposons de traiter la question des relations entre gouvernance locale et activation à partir de l'analyse du fonctionnement de ces MDE, de leur phase expérimentale avant 2005, à leur généralisation par la loi en 2005. Le plan adopté comporte trois parties. Une première définit l'activation et présente les MDE dans le contexte de la SEE et des réformes françaises des politiques de l'emploi. La seconde partie analyse la gouvernance locale de l'emploi dans les expérimentations de MDE. La troisième partie discute des liens entre cette gouvernance locale et l'activation. On y montre que le local est une ressource pour l'activation et le rapprochement des acteurs du placement et de l'indemnisation. En retour, les registres de proximité de l'action publique influencent les voies possibles de l'activation "à la française".

II. La maison de l'emploi : un instrument de mise en œuvre de l'activation

Nous définissons ici la notion d'activation et les questions que pose sa mise en œuvre. Nous verrons ensuite comment l'activation est devenue le cadre de référence de la politique de l'emploi française. Nous situerons enfin la réponse institutionnelle apportée par les MDE.

2.1. L'activation, "programme d'action dans le cadre d'une idéologie politique"³

La notion d'activation des dépenses de l'emploi s'est répandue suite aux travaux de l'OCDE, au départ fondés sur un constat de "bon sens": il vaut

² Cette distinction de statut entre l'organisme d'indemnisation et de placement est une originalité française.

³ Définition donnée par Barbier, 2002.

mieux consacrer des ressources à aider un chômeur à retrouver du travail qu'à lui fournir une allocation. Elle s'est tout d'abord déployée à propos de l'indemnisation du chômage puis a été étendue aux prestations sociales. Une logique d'activation de l'ensemble des prestations sociales et de remise en cause de l'économie de certains prélèvements s'est développée en lien avec la notion de "trappe à inactivité". Cette notion désigne toute situation dans laquelle des personnes bénéficiaires de revenus sociaux de toute nature, dont notamment les revenus d'assistance, ne seraient pas incités à prendre reprendre un emploi car le gain financier à en attendre serait trop limité.

La notion d'activation est à la fois théorique, utilisée en sciences sociales, et politico-administrative utilisée dans les discours politiques. Elle est de ce fait suffisamment floue pour fonder des programmes d'action. Pour une revue exhaustive de la littérature sur la notion, le lecteur peut se reporter à Barbier, Sylla, Eydoux (2006). Sur un plan théorique, Barbier (2002) définit l'activation comme *"le lien croissant et explicite qui est introduit entre les politiques de protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail, lien qui se traduit par une redéfinition critique des programmes sociaux en termes d'efficacité et d'équité, fondé sur le privilège systématique accordé à l'activité des bénéficiaires sur le marché du travail"*.

Les programmes d'action s'inscrivent potentiellement dans deux idéologies politiques distinctes. La première consiste à voir dans l'indemnisation du chômage et dans les prestations sociales un facteur de désincitation au travail qu'il s'agit d'aménager : réduction de sa durée, de son niveau, durcissement des critères d'éligibilité et des clauses d'exclusion. La seconde - qui ne remet pas en cause le niveau d'indemnisation du chômage ou le versement de prestations - consiste à mettre en place des instruments pour aider à la reprise d'activité : aide à la recherche d'emploi, formation, création d'emplois, possibilités de cumul d'une allocation chômage et d'une activité rémunérée... Ces deux options sont généralement développées de manière complémentaire dans des équilibres variés selon les époques et les pays. La première participe pour Barbier (2002) d'un régime d'activation "libéral" centré sur le rapport des individus au marché du travail. L'Etat intervient en amont ou en aval sur un marché du travail supposé être efficace pour opérer la rencontre entre offre et demande de travail. La seconde relève d'un régime "universaliste social-démocrate" orienté vers le bien-être des individus combiné avec des objectifs économiques. L'Etat en tant qu'acteur du marché du travail influe sur les règles de mobilisation de la main d'œuvre et de reconnaissance du travail. Le marché résulte d'une construction sociale impliquant l'Etat, les partenaires sociaux, les employeurs, les individus.

Ces idéologies jouent sur la mise en œuvre de l'activation, notamment sur l'évolution des règles d'accès aux services de l'emploi. Dans le modèle français d'Etat providence, le droit à indemnisation via l'assurance chômage est attaché au statut de travailleur, renvoyant à un modèle corporatiste-conservateur dans lequel le régime de protection sociale des individus laisse une place importante à la répartition domestique (Esping-Andersen, 1999).

Ce régime devenu insatisfaisant sur un marché du travail qui n'assurait plus le plein emploi a été complété par la création d'un régime de solidarité instaurant un revenu d'assistance, prestation universelle attachée aux individus. La mise en œuvre de l'activation pose la question d'une nouvelle règle selon la quelle le droit d'accès aux services serait conditionné par le devoir de recherche active d'emploi⁴. Si la nécessité de la recherche d'un équilibre entre droits et devoir fait consensus, la nature des procédures à instaurer au sein du service public de l'emploi fait débat. Faut-il promouvoir la punition, la sanction et le contrôle, pour activer les personnes dans une perspective plutôt libérale ? Ou bien, peut-on maintenir les droits anciens et activer les dépenses en créant de nouveaux services dans une perspective plutôt social-démocrate ? L'activation, qui consiste à ramener au plus vite assurés et assistés vers l'emploi, interroge également la nature des services aux demandeurs d'emplois⁵. Une piste consiste à individualiser le suivi des demandeurs d'emplois et à mettre en place des procédures d'accès à ce suivi individualisé. (Georges, 2007 et 2006) analyse la nature de ces procédures dites de profilage dans différents pays. Elle oppose le profilage statistique "libéral" au profilage négocié "social démocrate". Une autre piste consiste à développer l'intervention publique sur les entreprises, modifiant la tradition française d'une intervention sur les demandeurs d'emplois. Si les demandeurs d'emplois doivent rechercher activement un emploi, les services de l'emploi doivent leur en proposer. La voie libérale consiste ici à promouvoir tout emploi quelle qu'en soit la qualité, alors que l'option sociale démocrate renforce le rôle de l'Etat dans la définition des standard de qualité, essentiellement via la promotion du dialogue social.

Quel que soit le contexte idéologique dans lequel elle se déploie, l'activation interroge l'organisation et les missions des acteurs de l'emploi : institutions d'assistance, d'assurance et de placement, prescripteurs et prestataires de services. Elle met en jeu les frontières existantes et pose la question de l'ouverture du service public de l'emploi à de nouveaux acteurs publics et privés. Nous allons maintenant montrer comment les approches territoriales – inscrites dans les MDE - constituent une réponse organisationnelle des

⁴ Le législateur a introduit un changement de perspective dans la façon de considérer l'aléa : le risque de chômage et de ne point retrouver d'emploi devient une faute imputable à l'individu. D'une responsabilité collective constitutive du contrat social appelant une solidarité du tout à ses unités, on passe à une responsabilité individuelle pensée sur le mode d'une possible culpabilité personnelle. Ce renvoi à un système de réciprocité interindividuelle, tel qu'il prévalait sous l'ancien régime, remet profondément en cause la conception française de la dette sociale et le compromis issu des ordonnances de 1945. Ce renversement de perspective résonne comme un bouleversement radical, une sorte de révolution copernicienne au regard de la construction historique du système français de protection sociale et des valeurs et représentations qui l'ont fondé. En d'autres termes, la relation d'assurance se transforme peu à peu en une relation d'obligations réciproques : le devoir de l'Etat, sa Providence, est désormais assortie d'une condition pour le demandeur d'emploi, celle de modifier son comportement. (Borgetto et Lafore, 2000)

⁵ Diverses mesures relèvent de l'activation : la réduction du temps de travail, le maintien dans l'emploi des seniors... Nous étudions les mesures ciblées sur les demandeurs d'emploi.

pouvoirs publics français aux recommandations européennes en matière d'activation.

2.2. Des injonctions européennes à l'activation aux MDE du plan de cohésion sociale

L'OCDE et la Commission Européenne depuis 1997 dans le cadre de la SEE font du partage entre dépenses passives et actives un critère de l'efficience de l'effort financier des états. Leurs préconisations vont également dans le sens de la logique d'activation des prestations sociales, tendant à effacer la frontière entre chômeurs indemnisés, inactifs, bénéficiaires des minima sociaux. Si les politiques de l'emploi et du marché du travail demeurent pour l'essentiel de la compétence des autorités nationales, des mécanismes communautaires de confrontation des pratiques, d'harmonisation des orientations et de suivi des résultats sont mis en œuvre. La SEE repose sur une procédure de coordination annuelle des politiques des Etats membres. L'examen de la situation de l'emploi débouche sur des recommandations aux Etats. Des lignes directrices sont éditées dans des documents de référence, les PNAE.

Ainsi, les trois axes prioritaires des PNAE pour 2003-2006 sont : améliorer la dynamique du marché du travail et la création d'emploi et renforcer l'efficacité du service public de l'emploi afin de favoriser l'accès à l'emploi de ceux qui en sont exclus, valoriser le travail et réduire le chômage structurel trop élevé, mieux accompagner les mutations, les restructurations et développer les compétences. Dans le cadre de la ligne directrice sur les mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs, deux recommandations sont adressées à la France : accroître la coordination entre les services de l'emploi afin de consolider une offre de mesures personnalisées ; garantir une évaluation adéquate de la récente réforme du système d'assurance chômage et veiller à ce qu'elle s'accompagne des exigences adéquates et d'une procédure efficace de recherche d'emploi.

L'année 2004 est marquée en France par de nouvelles initiatives des pouvoirs publics visant à concrétiser les réformes du marché du travail et répondre à ces recommandations. Un plan national de cohésion sociale est présenté en juin au Conseil des Ministres. Une loi de programmation 2005-2009 est votée début 2005. Le volet emploi décline dix programmes⁶. Le premier vise à "*fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emplois et à moderniser le service public de l'emploi*". Il fait un lien implicite entre l'activation et les approches territoriales⁷. Il comporte trois actions : la mise en place d'un suivi mensuel de demandeurs d'emplois pour accélérer le retour à l'emploi ; le rapprochement de l'UNEDIC et de l'ANPE dans une logique de guichet unique visant à augmenter l'efficacité, la cohérence et la continuité des prestations ; la mise en place des MDE

⁷Deux autres programmes développent l'activation, qui visent à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux et CLD.

pour "une gestion dynamique des ressources humaines dans les bassins d'emplois". Ces MDE s'inspirent d'expérimentations antérieures. La loi prévoit la création de trois cent MDE en cinq ans, cofinancées par l'Etat et une collectivité territoriale, faisant l'objet d'une convention pluriannuelle qui fixe l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de l'aide, ainsi que des modalités d'évaluation annuelles. "La MDE a pour objectifs d'associer les collectivités locales, de fédérer l'action des partenaires publics et privés et d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires [...] dans le cadre d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un plan d'actions partagés". Le bassin d'emploi est le territoire de référence⁸. Les acteurs constitutifs obligatoires sont les collectivités territoriales, l'Etat, l'ANPE, l'ASSEDIC et à leur demande, les Conseils régional et général. Tous les autres acteurs locaux de l'emploi et de la formation peuvent être associés : organismes consulaires, partenaires sociaux, réseaux socioprofessionnels et entreprises, organismes d'études, organismes concourant à l'insertion professionnelle, services de développement économique et d'appui à la création d'entreprise... Les MDE agissent obligatoirement dans trois domaines : l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire, l'accès et retour à l'emploi, le développement de l'emploi et la création d'entreprise.

Par cette politique de nature constitutive⁹, l'Etat structure le jeu des acteurs et leur impose une réorganisation institutionnelle sur une base locale. Un cadre institutionnel souple est créé afin que les acteurs se coordonnent et innovent au niveau local. On note le paradoxe de création d'un nouvel acteur, alors même qu'il conviendrait de réduire leur nombre dans un souci d'efficacité. Mais in fine le principal changement dans la gouvernance de l'emploi réside dans la légitimation du rôle de nouveaux acteurs. A sa création par circulaire en 1984, le service public de l'emploi regroupe le Ministère du Travail, l'ANPE et l'AFPA. Depuis 2005, il doit compter avec deux catégories d'acteurs constitutifs supplémentaires au niveau local, l'UNEDIC et les collectivités territoriales.

III. Les MDE expérimentales : quelle gouvernance locale de l'emploi ?

Fin 2006, deux cent MDE étaient labellisées et la plupart commençaient tout juste à fonctionner. Il est donc bien trop tôt pour évaluer les effets de la loi. En revanche, les résultats d'une étude que nous avons menée courant 2005 pour le Ministère de l'Emploi¹⁰ sur des expérimentations de MDE peuvent être ici mobilisés. Cinq structures - nées entre 1979 et 2000 - ont fait l'objet d'une monographie détaillée à partir de l'exploitation d'entretiens qualitatifs.

⁸ Une MDE pour trois Agences locales de l'emploi en moyenne.

⁹ Lowi, 1985 (p. 74) appelle "constitutives" les politiques qui distribuent des pouvoirs et de l'autorité et imposent des règles sur les règles : « *rules about powers and rules about rules* ».

¹⁰ Borrás, I. et alii, *La gouvernance locale de l'emploi : l'expérience de la première génération des Maisons de l'Emploi*, Rapport pour la DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 2005.

Soixante structures ont répondu à une enquête par questionnaire. Nos résultats portent sur la gouvernance locale de l'emploi liée à la présence d'une MDE dans un territoire. La gouvernance est définie par l'architecture des acteurs intervenant pour accompagner le retour à l'emploi et les caractéristiques des services aux demandeurs d'emplois.

3.1. Les collectivités territoriales nouveaux acteurs de la politique de l'emploi

C'est une évolution majeure de la gouvernance locale des services de l'emploi. Un élu local est généralement à l'initiative de la structure et a su mobiliser des réseaux et des financements locaux et nationaux. Le périmètre d'action est celui de l'élu (communal ou intercommunal, plus rarement élu de conseil général ou régional). C'est le plus souvent l'intercommunalité. Le projet au départ peu explicité, se précise dans l'action, au gré des mobilisations et des négociations entre acteurs et en lien avec les problématiques locales spécifiques de marché du travail. La MDE de Dunkerque (Nord Pas de Calais) est créée en 1991 dans un contexte de chômage massif suite à la fermeture des chantiers navals et à la réforme de la main d'oeuvre portuaire. Elle rapproche les acteurs du développement économique et de l'emploi sur des actions de reconversion et de développement économique. La MDE de Rueil Malmaison (Ile de France) est créée en 1989 par un élu municipal intéressé par les questions d'emploi. Elle rapproche les acteurs du social et de l'emploi en innovant sur un outil territorial d'accueil, d'information et d'orientation pour les publics adultes et salariés mal pris en charge par les services de l'emploi. La MDE de Bonneville (Rhône-Alpes) est créée en 1998 dans une perspective de développement d'un accueil de proximité sur une commune mal desservie par le service public de l'emploi. Le taux de chômage est faible sur un territoire de montagne caractérisé par deux activités, industrie et tourisme saisonnier

Les structures étudiées sont soit des associations, soit des services communaux ou intercommunaux aux sources de financements croisés (Etat, Communes, Intercommunalités, Conseils généraux et régionaux, Fonds Social Européen). Quarante-cinq des soixante structures ont été créées entre 1980 et 1995. Elles regroupent dans un même bâtiment des bureaux pour leurs salariés et pour ceux des "partenaires", résidents ou faisant des permanences, louant ou disposant gratuitement des bureaux. Quarante-huit structures emploient moins de dix salariés. Leur taille est limitée, sauf dans les rares cas d'intégration juridique avec un partenaire. Les partenaires conservent en général leur autonomie juridique, financière, administrative.

3.2. Une longue liste de partenaires potentiels

La liste des partenaires potentiels des MDE est longue (tableau 1). Le rapprochement des organismes d'assurance et de placement est rare. L'Assedic n'est partenaire que dans un cas sur cinq. Les acteurs les plus cités sont les prescripteurs: la ML (jeunes), l'ANPE (placement des chômeurs inscrits), l'Agefiph (handicapés), le conseil général (bénéficiaires de minima sociaux). Parmi les prestataires de services entrant dans les parcours d'accès à l'emploi, les plus cités sont les structures d'aide à la création d'entreprise, les structures d'insertion par l'activité économique et les organismes de formation privés, puis publics (GRETA et AFPA).

Tableau n°1. Les partenaires cités par les soixante structures enquêtées.

<i>Acteurs pilotes des politiques locales de développement, d'emploi, de formation, d'insertion</i>		
Services de l'Etat (DDTEFP)	28	47 %
Services du Conseil Régional	22	37 %
Chambres consulaires	31	52 %
Partenaires sociaux	25	42 %
Associations de chômeurs	2	3 %
<i>Acteurs de l'accueil et de l'accompagnement</i>		
Mission Locale (jeunes)	41	68 %
ANPE (demandeurs d'emplois inscrits)	40	66 %
Services du conseil général (bénéficiaires de minima sociaux)	29	48 %
Agefiph (handicapés)	17	28 %
Assedic (demandeurs d'emplois indemnisés)	12	20 %
<i>Prestataires d'actions entrant dans les parcours d'accès à l'emploi</i>		
Centres d'orientation et de bilan	16	27 %
Centres d'information et de documentation.	9	15 %
AFPA	24	40 %
GRETA	14	23 %
Autres organismes de formation (privés)	27	45 %
Organismes paritaires collecteurs agréés (formation continue des salariés)	13	22 %
Structures d'insertion par l'activité économique	35	58 %
Structures d'aide à la création d'entreprise	26	43 %
Groupements d'employeurs	9	15 %
Clubs d'entreprises	16	27 %
Agences d'intérim	16	27 %
<i>Prestataires de services complémentaires (santé, social, logement)</i>		
Services sociaux	13	22 %
Associations pour le logement	5	8 %
Associations de prévention de la délinquance	3	5 %

Source : extrait du rapport "La gouvernance locale de l'emploi", Borrás et alii, 2005.

3.3. Valeur ajoutée des MDE : coordination et guichet unique

Les MDE contribuent au décloisonnement des services. La proximité physique dans un même bâtiment et le fait de se déclarer partenaire ne

suffisent pas à la coordination. Celle-ci naît d'une négociation orchestrée par la structure. La MDE n'ayant aucun pouvoir hiérarchique sur les partenaires, elle ne peut qu'impulser les rapprochements sur des projets. La MDE ne peut imposer des choix à des institutions restées autonomes juridiquement. De Maillard (2004) résume parfaitement ce processus de construction négocié de nouvelles manières de faire propre aux approches territoriales dont une des caractéristiques fondamentales est qu'il est fortement consommateur de temps¹¹. Les nouvelles structures "*ne font pas - ne peuvent pas - faire table rase des institutions en place, pas plus que des manières d'agir qui lui préexistent. Les nouveaux acteurs n'agissent pas dans des champs sociaux ou administratifs vierges, ils doivent coopérer, travailler avec les professionnels et les services administratifs déjà existants. La gouvernance se traduit par une multitude de scènes différenciées et imbriquées (comités de pilotage, comités techniques, commissions territorialisées, commissions interservices, etc) où se définissent des projets d'action publique. Commissions de travail, comités de pilotage, équipes transversales sont quelques uns de ces espaces formalisés à la fois lieux de parole (où s'échangent des informations, des idées, des arguments) et lieux d'actions (où se prennent des décisions, se financent et se mettent en œuvre des projets). Dès lors cette politique se construit en marchant au travers des négociations entre une pluralité d'acteurs aux statuts et normes d'actions différents en position d'association-rivalité. Ce qui se trouve donc au cœur de cette politique c'est la mise en place d'espaces de négociation et d'apprentissage entre une pluralité d'acteur hétérogènes.*"

Outre la coordination des partenaires, les MDE innove en offrant un premier niveau de service, le primo-accueil, "front-office" des services de l'emploi, matérialisation du guichet unique. Tous les publics sont accueillis sans distinction de statut. Par ailleurs, pour certaines structures, souvent à l'émergence, la relation de service est conçue sur un mode domestique personnalisé. Cette conception s'oppose aux procédures bureaucratiques et administratives de remplissage de dossiers. On entre dans une "*maison*" et non dans une "*agence*". Lors du primo-accueil, les publics sont orientés vers les partenaires. La MDE ne fait pas ce que font déjà les autres, ce qui serait nuisible à la négociation.

3.4. Deux orientations possibles des services

Le constat général est celui d'une faible coordination des partenaires en l'absence de procédures et d'outils informatiques communs. Les

¹¹ Un exemple illustre ce propos. Dans la MDE de Bonneville, la ML est associée au lancement en 1998 en contrepartie de locaux mis à sa disposition par l'intercommunalité. Deux cages d'escalier séparent les structures. Au bout de quatre années, le plafond est percé et les deux services sont reliés. Mais les deux accueils de la MDE et de la ML continuent à coexister. Deux années plus tard, en 2005 germe l'idée d'une rationalisation.

cloisonnements perdurent largement. Cependant deux voies¹² sont ouvertes par l'action des MDE.

Certaines MDE expérimentales construisent une légitimité dans le champ des politiques de l'emploi via leur capacité à organiser le retour à l'emploi de publics en difficulté. La coordination est effective pour les acteurs qui interviennent sur la demande d'emploi. Pour ces publics, les frontières tombent entre les institutions d'assistance et de placement et les spécialisations disparaissent. Jeunes ou adultes, handicapés, bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emplois indemnisés ou non accèdent à un même suivi individualisé, des rendez vous réguliers avec un conseiller référent, dans le cadre de dispositifs appelés PLIE (Plan Local d'Insertion par l'Economique). Toutes les actions classiques d'aide au retour à l'emploi existantes peuvent être mobilisées dans les parcours non limités dans le temps (contrats aidés, formation, logement, santé...), mais les PLIE peuvent aussi innover. L'individualisation des parcours repose sur des combinaisons originales de prestations qui restent standardisées. L'entrée dans un PLIE nécessite la proposition d'un conseiller et la validation d'une commission partenariale. L'objectif est le retour à l'emploi : les PLIE sont évalués et financés annuellement par l'Europe en fonction des taux d'accès à l'emploi durable (plus de six mois). Le poids d'un PLIE peut être très significatif : un quart des personnes en contact avec la MDE de Rueil relèvent du PLIE (644 personnes sur 2 580 en 2004).

D'autres MDE privilégient des projets faisant du lien entre l'économie et le social. Ceci correspond à une autre forme de légitimité portée par les élus locaux sensibles aux questions de développement. La coordination vise ici à rapprocher les acteurs au contact des demandeurs d'emploi et des entreprises. Les services de l'emploi innovent sur les services aux entreprises : aide à la création d'entreprise, conseil en gestion des ressources humaines, recrutement et intégration dans l'emploi, offre de formation, accompagnement des reclassements, structuration du secteur de l'insertion par l'économie, développement du secteur de l'économie solidaire... Ce renforcement de l'intervention du service public de l'emploi sur l'entreprise s'appuie sur des instruments plus diversifiés et moins structurés que les PLIE précédents. Les services de l'emploi en France ont en effet accumulé les retards depuis vingt ans en ciblant principalement leur action sur les demandeurs d'emplois. L'enjeu est ici de faire travailler ensemble les acteurs du développement économique, employeurs et leurs représentants, chambres consulaires, services de développement communaux ... et les institutions de l'emploi. Ceci pose la question de la légitimité de certains acteurs économiques à être associés aux services de l'emploi. Ainsi, les agences d'intérim, au nom de leur capacité à placer des demandeurs d'emploi, demandent parfois à être partenaires des MDE.

¹² On retrouve ces deux voies combinées de manière variable dans toutes les structures.

IV. Spécificités de l'activation "à la française"

Les MDE expérimentales que nous venons de décrire se sont développées hors de tout cadre national normatif et avant la promotion des politiques actives de l'emploi. Ce n'est pas le cas des MDE du plan de cohésion sociale, pour qui la loi impose la présence des acteurs de l'assurance chômage et préconise de retenir le bassin d'emploi, périmètre plus large que les échelles communales ou intercommunales antérieures. Outre ces différences, il convient de discuter de l'impact de cette organisation territoriale des services de l'emploi sur la mise en œuvre de l'activation.

4.1. Un détour imposé par le local

Dans d'autres pays européens, une étape préliminaire à l'activation consiste à fusionner les institutions d'assurance, d'assistance et de placement. Ceci est impossible en France du fait de l'autonomie de ces institutions, des différences de statuts (paritarisme et organisme d'état) et de niveaux de pilotage (départemental et national). Des tentatives globales de rapprochement ont cependant lieu : création d'un fichier unique et la mise en compatibilité des systèmes informatiques pour l'assurance et le placement, création de contrats de travail aidés dédiés à l'activité des bénéficiaires de l'assistance. On peut cependant considérer, que l'Etat fait avec les approches territoriales, ce qu'il a du mal à faire au niveau global, rapprocher et coordonner ces acteurs. Et qu'il anticipe ainsi des rapprochements futurs au niveau national.

Une des conséquences de ce processus de réforme de l'Etat qui utilise le niveau local comme ressource pour l'innovation est sa lenteur. Ceci explique en partie pourquoi un régime français d'activation met du temps à émerger et à se stabiliser. Les approches territoriales s'inscrivent en effet dans la durée, car elles mettent en jeu des négociations entre acteurs autonomes, complémentaires et rivaux. Elles sont coûteuses en ressources car elles mobilisent de nouveaux acteurs dédiés à l'animation et à l'organisation des négociations. Enfin, l'issue des négociations est incertaine, et tous les acquis sont susceptibles d'être remis en cause au gré des changements de direction des institutions locales. Cependant, le détour par le local est propice au changement et à l'innovation du fait de l'intervention dans le champ de l'emploi de nouveaux acteurs, les collectivités locales et leurs élus. Leur extériorité les rend légitime dans l'animation de négociations, même s'ils sont parfois concurrents, sur le placement notamment. L'innovation est également facilitée par l'apport de nouvelles ressources financières locales. Ces éléments permettent de comprendre le paradoxe français dans lequel au prétexte de simplifier le paysage institutionnel on ajoute un nouvel acteur. Ce processus de réforme ne peut donc déboucher sur une amélioration à court terme de l'efficacité et de l'efficience. La perspective est celle du long-terme.

4.2. Conséquences de la proximité sur la mise en œuvre de l'activation

Ce détour par le local joue sur la mise en œuvre de l'activation. Les règles de l'activation des personnes se construisent sous l'empire des relations de proximité entre les conseillers et les demandeurs d'emplois. Il en résulte une conception des services qui influence l'économie des droits et des devoirs en élaboration. L'individualisation des services repose essentiellement sur une personnalisation des relations entre les conseillers et les demandeurs d'emploi, du moins certains demandeurs d'emplois moins autonomes. Un effet positif est d'humaniser les services de l'emploi. Les conseillers développent de l'empathie, s'investissent personnellement dans le recherches d'emploi, voire deviennent des acteurs à part entière participant à l'établissement des relations d'emplois. Cependant la relative mise à distance des procédures dé-contextualisées et routinisées propres aux organisations bureaucratiques nationales n'est pas exempte d'effets pervers. Comment respecter l'égalité d'accès aux services publics lorsque la relation de service est personnalisée ? Comment éviter les procédures discrétionnaires de sanction ou de contrôle ? Il faut noter que dans les MDE expérimentales, les mesures punitives ne mettent pas en jeu l'accès aux ressources matérielles de l'assurance ou de l'assistance, mais l'accès à un aide renforcée pour le retour à l'emploi. Dans les MDE du plan de cohésion sociale, la présence des acteurs instruisant les dossiers d'assurance et d'assistance pourrait changer la donne et faciliter la mise en place de sanctions financières.

Les règles de l'activation se construisent sous l'empire des relations de proximité avec les employeurs. Nos résultats montrent à ce propos deux voies contrastées possibles d'évolution des cohérences entre politiques de l'emploi et marché du travail.

Dans un modèle de MDE spécialisée sur l'accès à l'emploi des publics en difficultés, l'Etat intervient via l'approche territoriale en aval d'un marché du travail qui produit de l'exclusion. Il prend en charge au niveau local les publics qui n'ont pas la capacité d'entretenir leur employabilité sur un marché du travail flexible. Le retour à l'emploi est organisé essentiellement via la création d'emplois de proximité peu qualifiés, précaires, à temps partiel et protégés de la concurrence. Les approches territoriales structurent les segments secondaires du marché du travail dans un cadre idéologique de référence libéral. L'action publique locale atténue les effets sociaux négatifs de ce modèle en s'adressant aux "laissés pour compte". Cette voie est, nous l'avons vu, assez bien outillée au niveau local.

La seconde voie est illustrée par les MDE qui intègrent le développement économique et social des territoires. Le modèle de référence de la littérature économique serait celui des districts industriels : la mobilité professionnelle est organisée sur une base locale, mais pour une production qui trouve des débouchés en dehors du territoire, au niveau national voire mondial. Dans ce modèle, les services de l'emploi développent les activités pour favoriser

l'emploi des populations locales, demandeurs d'emplois et salariés... Contrairement au modèle précédent ciblé sur les emplois secondaires, ils explorent des activités de toute nature, marchandes et non marchandes, de l'économie sociale, artisanales, PME ou d'unités d'entreprises mondialisées. Les personnes fragilisées sur le marché du travail ne sont pas enfermées dans des emplois secondaires locaux mais se voient ouvrir des espaces de mobilité professionnelle variés sur une base locale. Les services de l'emploi agissent ici localement - pour les citoyens - mais pensent globalement - le développement des activités économiques. Ceci suppose d'aller chercher explorer des emplois en dehors du territoire, ce qui relativise l'importance de la proximité des employeurs. Celle-ci ne doit pas devenir un obstacle au développement. Cette seconde voie est plus attractive pour les individus est moins outillée au sein des services de l'emploi. Les élus locaux arriveront-ils à la faire progresser ?

V. Conclusion

La mise en œuvre de l'activation en France fait donc un détour par le local, ce qui ouvre deux alternatives pour l'activation à la française. Dans la perspective de renforcement d'un modèle d'action publique libéral, les territoires deviennent les espaces de prise en charge, mais aussi d'enfermement des "laissés pour compte" d'un fonctionnement du marché du travail dont l'Etat se désengage. Dans la perspective d'un interventionnisme étatique local plus fort, intégrant le développement économique et social, les territoires deviennent les lieux de régulation de marché du travail et d'organisation des espaces de mobilité professionnelle. Notre analyse a des limites. Pour aller plus loin, il faudrait pouvoir analyser les conditions de développement de ces deux voies par une vue panoramique de l'ensemble des instruments de l'activation en France, notamment au niveau national. Il faudrait aussi pouvoir comparer les règles d'activation issues du niveau local aux règles nationales en élaboration et analyser leur diffusion et leur confrontation, même si l'on sait que le niveau local est rarement la source des régulations des politiques de l'emploi en France (Berthet, Cuntigh, Guittou, 2002). Il reste que les acteurs locaux sont moins équipés pour produire un développement économique et social intégré, que pour prendre en charge les exclus. Dans le même temps, les communes et intercommunalités, acteurs récents des services de l'emploi, viennent essentiellement d'une culture du développement économique. L'avenir est donc très ouvert.

Bibliographie

- Balmay, D. /*Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*/ Commissariat Général du Plan, 2004
Barbier J.C, 'Peut on parler de l'activation de la protection sociale en europe', /Revue française de sociologie, n°43-2, avril-juin, p.123-140.

- Berthet, T., Cuntigh, P., Guitton, C., 'Politique d'emploi et territoires', /Cereq, Bref / n°182 – janvier 2002.
- Borgetto M., Lafore R., /*La République sociale, contribution à l'étude de la question démocratique en France*/, PUF, 2000.
- Cahuc, P., Kramarz, F., /*De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*/, Paris : rapport du CAE, 2004.
- CERC, /*Aider au retour à l'emploi*/, Paris : rapport n°6, 2005.
- De Maillard J., /*Réformer l'action publique*/, LGDJ, 2004.
- Esping-Andersen G., /*Les trois mondes de l'Etat-providence, essai sur le capitalisme moderne*/, PUF, 1999.
- Euzeby C., 'Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés. Intérêt de la solution française pour l'union européenne', /Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, n°505, février 2007, p. 108-118.
- Gautie, J., 'Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ?', /Esprit/ nov. 2003.
- Georges, N., 'Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination', /Centre d'Etudes de l'emploi/, document de travail n° 72, nov. 2006.
- Lowi T.-J., 'The State in Politics : The Relation Between Policy and Administration', in Roger G. Noll (ed.), /*Regulatory Policy and The Social Sciences*/, University of California Press, 1985.
- Marimbert, J., Joly, B., /*Le rapprochement des services de l'emploi. Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*/, Paris : La documentation française, 2004.
- Palier, B., 'France : de la crise aux réformes de l'Etat providence. Le cas français en perspective comparée', /Revue Française de Sociologie / n°43-2, avril-juin 2002.
- Sylla S.-N., Barbier J.C. (2006), 'Une synthèse de la littérature à propos de l'activation', in Barbier J.C., /*Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*/, Rapport de recherches pour la Dares, Ministère du travail.

Glossaire :

- AGEFIPH : Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- Afpa : Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
- ANPE : Agence nationale pour l'emploi
- CLD : chômeur de longue durée
- DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- ML : Mission locale (jeunes)
- SEE : stratégie européenne pour l'emploi
- SPE : service public de l'emploi
- MDE : maison de l'emploi
- PLIE : Plan local d'insertion par l'économie
- PNAE : Plan national d'action pour l'emploi
- RMI : revenu minimum d'insertion
- UNEDIC : Union Nationale Interprofessionnelle Pour l'Emploi dans

29/05/2007

l'Industrie et le Commerce et ASSEDIC : Associations pour l'Emploi dans
l'Industrie et le Commerce