



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2015

Impact des instruments de redevabilité sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande

Eric Moachon

Moachon Eric, 2015, Impact des instruments de redevabilité sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : [urn:nbn:ch:serval-BIB_CC13B0EC675C6](http://nbn:ch:serval-BIB_CC13B0EC675C6)

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES

**Impact des instruments de redevabilité sur la mise
en œuvre des politiques d'insertion
socioprofessionnelle en Suisse romande.**

THÈSE DE DOCTORAT

Présentée à la Faculté des Sciences Sociales et Politiques de l'Université de
Lausanne pour l'obtention du grade de docteur en Science politique

Par

Eric Moachon

Directeur de Thèse:

Professeur David Giauque

Membres du Jury:

Professeur Jean-Michel Bonvin

Professeur René Knüsel

Professeur Jean-François Orianne

LAUSANNE

- 2015 -

Unil

UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

IMPRIMATUR

Le Conseil de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, sur proposition d'un jury formé des professeurs

- David GIAUQUE, directeur de thèse, Professeur à l'Université de Lausanne
- René KNÜSEL, Professeur à l'Université de Lausanne
- Jean-Michel BONVIN, Professeur à l'Université de Genève
- Jean-François ORIANNE, Professeur à l'Université de Liège

autorise, sans se prononcer sur les opinions du candidat, l'impression de la thèse de Monsieur Eric MOACHON, intitulée :

« Impact des instruments de redevabilité sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande. »

Lausanne, le 26 janvier 2015

Le Doyen de la Faculté



Professeur
Fabien Ohl

Résumé

Cette thèse vise à apporter des éléments concrets permettant d'évaluer l'efficacité et la pertinence de la nouvelle gestion publique (NGP) dans le contexte de l'assurance-chômage en Suisse. Ancrée dans une approche des politiques publiques partant de ces dernières telles qu'elles sont mises en œuvre plutôt que de ce qu'elles devraient être, elle s'attache à observer l'impact d'une catégorie spécifique d'instruments de gestion caractéristiques de la NGP, les instruments de redevabilité. La redevabilité désigne la nécessité ou l'obligation qu'ont des individus ou des organisations de rendre compte de leurs activités, d'en accepter la responsabilité et d'en exposer les résultats de façon transparente.

À partir d'un matériau empirique constitué d'entretiens semi-directifs et d'observations participantes et non-participantes, complété par l'analyse d'un corpus documentaire varié, elle répond à cinq questions de recherche liant les agents de base, les managers qui les encadrent et les instruments gestionnaires de redevabilité. Ces questions concernent les effets réels, désirés ou non, des instruments gestionnaires encadrant la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Elles permettent également d'évaluer la pertinence des instruments de la NGP au regard de l'objectif général d'amélioration de la qualité du service aux usagers.

En résumé, les instruments étudiés incitent les managers et les agents à la conformité (légale et budgétaire) et entraînent des conséquences inattendues limitant l'efficacité des interventions, ce qui met en question la pertinence du lien entre NGP et qualité du service rendu aux usagers. Les résultats obtenus font également ressortir l'importance d'étudier l'ensemble de la chaîne d'exécution des politiques publiques en tenant compte des interactions entre niveaux.

Abstract

This Ph.D. thesis aims at bringing concrete evidence in order to assess the efficacy and relevance of New Public Management (NPM) in the context of the Swiss unemployment insurance. Grounded in a bottom up approach of public policy, it observes the impact of accountability instruments, a specific kind of management instruments typical of NPM. Accountability is defined as the obligation of an individual or organization to account for its activities, accept responsibility for them and disclose their results in a transparent manner.

Based on empirical data such as semi-structured interviews and participant and non-participant observations, supplemented by a wide-ranging corpus of documents, it answers five research questions linking street-level agents, their managers and managerial accountability instruments. These questions address the concrete, intended or not, effects of managerial instruments framing the implementation of occupational integration policies. They allow an assessment of NPM relevance with regards to its general goal of improving the quality of public service.

In sum, the studied instruments encourage managers and officers to comply with legal and budgetary requirements. These instruments do often have unintended consequences that limit the interventions efficacy and question the relevance of the causal relation between NPM and public service quality. The obtained results also call for an overall study of the implementation chain from elaboration to execution and backwards.

Remerciements

Cette thèse ne se serait concrétisée sans l'appui, les conseils et l'amitié de Jean-Michel Bonvin auquel j'ai tout d'abord succédé en tant qu'assistant en charge des politiques sociales au département de sociologie de l'Université de Genève et qui m'a ensuite fait confiance pour mener à bien un ensemble de projets de recherche concernant les politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande. Ce sont des données récoltées durant ces recherches qui sont exploitées dans cette thèse. C'est aussi grâce aux nombreux enseignements dans le cadre desquels Jean-Michel a sollicité mon intervention que j'ai pu tester la validité de mes interprétations. Qu'il soit chaleureusement remercié pour sa contribution qui a inclus une relecture attentive et critique des chapitres de cette thèse au fur et à mesure de leur rédaction.

C'est en 2008 que je discute pour la première fois de mon projet de thèse avec David Giaque qui accepte immédiatement d'en être le directeur. J'ai particulièrement apprécié ses conseils avisés concernant le choix d'un cadre conceptuel et la construction des chapitres clés. Il a été pour moi un directeur amical et disponible qui a su me donner confiance dans mes capacités à mener à bien cette thèse en appuyant les choix que je réalisais plutôt qu'en essayant de m'entraîner sur d'autres voies. Je le remercie d'avoir fait correspondre son rôle de directeur à mes attentes.

Je remercie également les professeurs René Knüsel et Jean-François Oriane d'avoir accepté de faire partie de mon jury ainsi que pour les commentaires à la fois pertinents et bienveillants qu'ils ont formulés à l'occasion du colloque de thèse. Leur apport a, comme celui des deux membres précités du jury, permis d'accroître la qualité de cette thèse.

La rédaction proprement dite de cette thèse a démarré en 2011, s'est interrompue, faute de disponibilité, à la fin de l'été 2012, avant de reprendre à temps très partiel à partir de juillet 2013 pour s'achever en octobre 2014 avant le colloque de thèse qui s'est tenu en novembre. La version définitive de cette thèse a été déposée en février 2015 pour une soutenance le 1^{er} avril de la même année. Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont soutenu au cours de ces phases de rédaction. Ma gratitude va en premier lieu à Sofia pour son soutien quotidien indéfectible, son affection, sa patience et son constant rappel de l'existence d'autres centres d'intérêt à ne pas négliger. Je remercie aussi Denis et Damien d'être de si bon fils. Durant ces années, l'objectif de rédiger une thèse est fréquemment passé au second plan, ce qui peut expliquer la durée de réalisation de cette thèse. À ce titre, je remercie particulièrement mon employeur actuel, la Cour des comptes de Genève pour avoir fait de l'achèvement de cette thèse un objectif à part entière. Mes remerciements vont également à mes collègues évaluateurs pour leur soutien et leur amitié.

Dans l'idéal, j'aurais dû rédiger cette thèse durant les deux projets de recherche au cours desquels ces données ont été récoltées (2002-2006 et 2007-2009). Ceci n'a pas été possible pour diverses raisons. Je remercie néanmoins mes collègues du département de sociologie de l'Université de Genève et de l'unité de recherche de l'école d'études sociales et pédagogiques de Lausanne, en particulier Philippe Badan avec lequel j'ai récolté certaines des données présentées dans cette thèse et dont les connaissances en matière d'assurance-chômage m'ont permis d'entrer rapidement dans le sujet. Je remercie également Émilie Rosenstein pour son humour de tous les instants et Valérie Hugentobler pour la qualité de

nos collaborations. Leur amitié m'est toujours précieuse. Mes collègues des projets européens Eurocap et Capright sont trop nombreux pour être cités, je les remercie collectivement pour toutes les discussions que nous avons eues et qui ont contribué à faire de moi un meilleur chercheur.

Je remercie également toutes les personnes au chômage et tous les professionnels de l'insertion socioprofessionnelle, conseillers, formateurs, encadrants, référents, cadres intermédiaires et directeurs qui ont accepté d'être interviewés, voire observés. Ma gratitude va en particulier vers les trois partenaires de terrain qui ont soutenu le projet de recherche durant lequel les données de la seconde étude de cas ont été récoltées.

Je tiens également à remercier toutes les personnes qui ont écouté des présentations de résultats intermédiaires de cette thèse et enrichi mes interprétations de leurs commentaires, qu'il s'agisse de participants à des colloques ou des conférences, d'étudiants en formation initiale ou continue, ou encore d'autres professionnels de terrain qui, parfois sans le savoir, m'ont apporté des éléments utiles.

Cette énumération ne serait complète sans des remerciements appuyés à mes parents qui m'ont permis d'entreprendre des études universitaires et n'ont pas sourcillé face à mon choix disciplinaire, même si les sciences sociales ne constituaient pas le domaine le plus sécurisant en matière de perspectives professionnelles.

Liste des acronymes et abréviations

AI	Assurance-invalidité
AOMAS	Association des organisateurs de mesures actives en Suisse
AOST	Association des offices suisses du travail
ARE	Atelier collectif de recherche d'emploi
CII-MAMAC	Collaboration interinstitutionnelle - Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management
CP	conseiller en personnel
DE	Demandeur d'emploi
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFE	Département fédéral de l'économie
EMS	Établissement médico-social
IPA	Indications de la personne assurée
ISO	International Organization for Standardization
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et indemnité en cas d'insolvabilité
LMMT	Logistique des mesures de marché du travail
LSE	Loi sur le service de l'emploi et la location de services
MMT	Mesures de marché du travail
NGP	Nouvelle gestion publique
NPM	New public management
OACI	Ordonnance d'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et indemnité en cas d'insolvabilité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFDE	Office fédéral du développement économique et de l'emploi
OFIAMT	Office fédéral des arts, métiers et du travail
OIFE	Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution
ORP	Office régional de placement
PET	Programme d'emploi temporaire
PLASTA	Système informatique en matière de placement et de statistique du marché du travail
RH	Ressources humaines
SCE	Service cantonal de l'emploi
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SIPAC	Systèmes informatisé de paiement des caisses de chômage
SLB	Street-level bureaucracy
TRE	Techniques de recherche d'emploi

Table des matières

Résumé	5
Remerciements	6
Liste des acronymes et abréviations.....	8
Introduction	13
Quelques éléments de contexte	13
La problématique de base	14
Une démarche combinant des objectifs de recherche et d'évaluation	14
Cadre conceptuel, questions de recherche et démarche méthodologique	15
Présentation du plan	16
1 Approches de la mise en œuvre	19
1.1 Concepts et théorie	19
1.2 La mise en œuvre comme perspective d'analyse	20
1.3 La marge discrétionnaire des agents locaux	24
1.4 Contraintes et dilemmes de l'action locale.....	26
1.5 Les règles secondaires d'application.....	28
1.6 La persistance des dilemmes de l'action locale	30
1.7 L'analyse des politiques publiques par leurs instruments.....	31
1.8 Agents locaux et instruments	32
1.9 Agents locaux et contractualisation	36
1.10 Les valeurs professionnelles et la gestion	39
2 L'organisation des politiques publiques: bureaucratie et nouvelle gestion publique	43
2.1 Bureaucratie et bureaucratisation	43
2.2 L'émergence de la Nouvelle Gestion Publique	47
2.3 Fondements théoriques	50
2.4 Trois modèles idéal-typiques de Nouvelle Gestion Publique	51
2.4.1 Le modèle de l'efficacité ou modèle du marché.	52
2.4.2 Le modèle du downsizing, de la décentralisation et de la flexibilité.....	53
2.4.3 Le modèle de la qualité ou de la recherche de l'excellence.....	53
2.5 La mise en œuvre de la NGP, un florilège de contradictions	54
2.5.1 Le modèle du marché et de l'efficacité.....	54
2.5.2 Le modèle de la flexibilité et de la décentralisation	58
2.5.3 Le modèle de la qualité et de la participation	62
3 Politiques de l'emploi et activation.....	67
3.1 Des politiques de l'emploi en mutation	67
3.2 Les politiques d'activation et le développement de l'employabilité	68
3.3 Les dispositifs d'activation et leur pilotage: une double activation	70
3.4 Tensions liées à la mise en œuvre de l'activation	72
3.4.1 L'activation dans un contexte économique tendu et ses conséquences sur les publics précaires ...	73
3.4.2 Activation et contraintes gestionnaires	76
4 Cadre analytique, problématique, questions de recherche et méthodologie.....	81
4.1 Synthèse des trois premiers chapitres.....	81
4.1.1 Mise en œuvre.....	81
4.1.2 Organisation	83
4.1.3 Policy context	84
4.1.4 Bilan et synthèse.....	85
4.2 Cadre analytique	86
4.2.1 Redevabilité	86
4.2.2 La redevabilité des street-level bureaucrates	90
4.2.3 Pouvoir discrétionnaire et redevabilité.....	94

4.2.4	Instruments d'action publique et redevabilité	96
4.2.5	Modèles d'activation et redevabilité.....	97
4.3	Questions de recherche	101
4.3.1	Questions de recherche concernant les managers	101
4.3.2	Questions de recherche concernant les agents	102
4.4	Approche méthodologique	104
4.4.1	Source des données employées	104
4.4.2	Une démarche d'ethnographie organisationnelle.....	106
4.4.3	Études de cas multiples	109
4.4.4	Techniques de recueil des données.....	110
4.4.5	Dispositif d'enquête.....	113
4.4.6	Récolte des données	115
4.4.7	Conditions d'analyse	119
5	Organisation et pilotage de la mise en œuvre de l'assurance-chômage.....	123
5.1	Cadre légal et organisationnel	123
5.1.1	Les révisions de la LACI en bref.....	123
5.1.2	Une recherche d'équilibre des comptes	124
5.1.3	Un nouveau modèle organisationnel.....	125
5.1.4	Mandats de prestations entre Confédération et cantons.....	127
5.1.5	Évaluations de l'efficacité des ORP et des politiques actives	129
5.1.6	Révision technique de la LACI.....	130
5.2	Le modèle mis en œuvre.....	131
5.2.1	Accords de prestations et indicateurs de résultats.....	131
5.2.2	Étalonnage et bonus-malus.....	133
5.2.3	Un modèle qui ne fait pas l'unanimité.....	134
5.2.4	Appréciation de la situation.....	136
5.2.5	Financement incitatif.....	137
5.3	Relations entre cantons et Confédération	140
5.3.1	Présentation des deux cantons	140
5.3.2	Objectifs définis dans l'accord de prestations.....	141
5.3.3	Financement par enveloppe budgétaire.....	144
5.3.4	Le système d'information PLASTA	146
5.3.5	Inspections.....	147
5.3.6	Appréciation de situation et objectifs spécifiques.....	149
5.4	Synthèse.....	150
6	Agences locales et conseillers	153
6.1	Instruments de redevabilité.....	153
6.1.1	Les cadres cantonaux face aux indicateurs de résultat	153
6.1.2	Indicateurs fournis par le SECO	156
6.1.3	Tableaux de bord d'autogestion.....	158
6.1.4	Objectifs et indicateurs cantonaux.....	158
6.1.5	Effets des indicateurs sur le travail des conseillers	160
6.1.6	Les indicateurs comme instrument de réflexivité ?	162
6.2	La redevabilité bureaucratique à l'œuvre: directives et procédures.....	163
6.2.1	Essor des procédures	163
6.2.2	Modifications des prescriptions de contrôle et recherches d'emploi.....	168
6.2.3	Formalisation du bilan d'entrée et de la stratégie de réinsertion.....	170
6.2.4	Suivi des sanctions.....	174
6.2.5	Les assignations et leur suivi	176
6.2.6	Bilan intermédiaire à propos des instruments de redevabilité bureaucratique.....	179
6.3	Charge, surcharge et pouvoir discrétionnaire.....	180
6.3.1	La charge de travail découlant des attentes de redevabilité.....	180
6.3.2	Absences et épuisement professionnel.....	181
6.3.3	Le financement retardé des ORP et la surcharge des conseillers	184
6.4	Pouvoir discrétionnaire et redevabilité.....	186
6.4.1	Marge de manœuvre métier.....	186
6.4.2	Le rôle professionnel d'accompagnement	189
6.4.3	La gestion de la marge discrétionnaire.....	191

7	Organisation et pilotage des mesures actives	197
7.1	Introduction	197
7.2	Acteurs	198
7.3	Les objectifs des mesures d'insertion	199
7.3.1	Objectifs légaux	199
7.3.2	L'objectif de reconstitution de droits des programmes d'occupation	201
7.3.3	Autres objectifs	202
7.3.4	Objectifs liés à la mise en œuvre des principes et outils de la NGP	203
7.3.5	Objectifs d'efficacité et d'efficience	204
7.4	Relations Confédération - cantons	204
7.4.1	Les quotas minimaux de mesures actives	204
7.4.2	Financement des cantons suivant la quantité	205
7.4.3	Financement des MMT par enveloppes budgétaires	206
7.4.4	Financement incitatif des MMT	208
7.5	Relations cantons-organismes	210
7.5.1	Mise en œuvre rapide puis restructuration	210
7.5.2	Financement des organismes par enveloppe budgétaire annuelle	212
7.5.3	Accords de prestations et normes de qualité	213
7.5.4	Sélection des organismes	215
7.6	Synthèse	216
8	Mesures et agents d'insertion	217
8.1	Particularités du canton étudié	217
8.1.1	Stratégie cantonale en matière d'insertion	217
8.1.2	Commandes et financement	218
8.1.3	Instruments de redevabilité	218
8.1.4	Types de programmes d'emploi temporaire	219
8.2	L'Atelier des Mèlèzes	221
8.2.1	Présentation générale	221
8.2.2	Relations avec les financeurs: commandes du service cantonal de l'emploi	221
8.2.3	Collaboration entre organismes	223
8.2.4	Relations avec les prescripteurs: commande d'une place et objectifs assignés par l'ORP	223
8.2.5	Prise en charge des participants	227
8.2.6	Contenu de la mesure	230
8.2.7	Normes de qualité, contrôle et travail administratif de redevabilité	233
8.3	Multiservices	235
8.3.1	Présentation générale	235
8.3.2	Relations avec les financeurs: commandes du service cantonal de l'emploi	236
8.3.3	Collaboration entre organismes	238
8.3.4	Relations avec les prescripteurs: propositions de placement par l'ORP	239
8.3.5	Public et objectifs des mesures	240
8.3.6	Contenu des mesures	242
8.3.7	Normes de qualité, contrôle et travail administratif de redevabilité	243
8.4	Carrière Plus	244
8.4.1	Présentation générale	244
8.4.2	Relations avec les financeurs: commandes du service cantonal de l'emploi	245
8.4.3	Collaboration entre organismes	248
8.4.4	Relations avec les prescripteurs	249
8.4.5	Prise en charge des participants	251
8.4.6	Objectifs et contenu des mesures	254
8.4.7	Normes de qualité, contrôle et travail administratif de redevabilité	259
8.5	Analyse	264
8.5.1	Redevabilité du canton vis-à-vis de la Confédération	265
8.5.2	Redevabilité des organismes vis-à-vis de l'administration cantonale	266
8.5.3	Redevabilité des agents	271
9	Synthèse et discussion	277
9.1	Rappel des questions de recherche	277
9.2	Typologie de la redevabilité et de ses instruments	277

9.3	Réponses aux questions de recherche	281
9.3.1	Questions 1 et 2: impact sur les managers.....	281
9.3.2	Question 3: impact des instruments de redevabilité sur le pouvoir discrétionnaire des agents ...	291
9.3.3	Questions 4 et 5: impact sur la capacité des agents à apporter une aide aux usagers	293
9.4	Discussion du cadre conceptuel	299
9.4.1	Pertinence de l'usage de l'approche de la «street-level bureaucracy»	299
9.4.2	L'apport des travaux pionniers de la sociologie des organisations.....	300
9.5	Discussion de l'approche méthodologique	303
9.5.1	Une base informationnelle élargie pour l'analyse des politiques publiques.....	303
9.5.2	Complémentarité avec les autres approches.....	304
9.6	Limites et perspectives.....	304
Conclusion		307
	Rappel des questions de recherche.....	307
	La pertinence des instruments de la NGP: discussion	308
	L'efficacité des instruments de la NGP: discussion.....	308
	Apports théoriques	311
	Apports méthodologiques	312
	Implications politiques.....	313
	Apports personnels	314
Références.....		317

Introduction

Quelques éléments de contexte

La mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle constitue un terrain fertile pour l'étude de l'évolution conjointe des politiques et des instruments encadrant leur concrétisation. Ce lien peut être approché de diverses manières. Cette thèse procède ainsi à une nouvelle analyse de données récoltées entre 2004 et 2008 en Suisse romande. Cette analyse s'appuie sur un cadre conceptuel original, développé entre 2011 et 2012, afin de constituer le fil conducteur permettant de relier deux études de cas¹. La première étude de cas concerne l'activité des conseillers en personnel des offices régionaux de placement de l'assurance-chômage suisse. La seconde s'intéresse au travail des agents d'insertion qui encadrent les demandeurs d'emploi participant à des programmes d'emploi temporaire financés par la même assurance-chômage.

La recherche durant laquelle les données de la première étude de cas ont été récoltées concernait la relation entre l'État et les bénéficiaires des politiques actives de l'emploi. Dirigée par le professeur Jean-Michel Bonvin, elle se fondait sur un cadre théorique construit en référence à l'approche par les capacités (*capability approach*). Cette recherche a, entre autres, permis de mettre en avant l'influence des dispositifs organisationnels (indicateurs de performance, accords de prestations, enveloppes budgétaires, etc.) sur la qualité de la prise en charge des demandeurs d'emploi.

C'est pour approfondir les liens entre une politique recourant à l'«activation» des chômeurs pour favoriser leur réinsertion et des instruments de gestion visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre que nous avons élaboré, toujours sous la responsabilité du professeur Jean-Michel Bonvin, un projet de recherche qui a fourni les données de notre seconde étude de cas. Cette étude visait plus précisément à explorer les tensions entre un cadre normatif qui prônait un suivi individualisé de chaque demandeur d'emploi et des instruments de gestion qui formalisaient de manière croissante ce suivi.

À partir de notre inscription comme doctorant à l'Université de Lausanne au printemps 2009, nous avons commencé à élaborer un cadre théorique permettant la mise en perspective de ces deux études de cas. Répondre de façon satisfaisant à cet objectif a constitué la tâche la plus complexe à réaliser de ce travail de thèse. Nous avons en effet écarté, dès le début, l'option la plus évidente qu'aurait constitué le recours à l'approche par les capacités, la perspective théorique qui guidait le premier projet de recherche². Nous souhaitons définir un cadre conceptuel qui partirait des agents chargés de la mise en œuvre plutôt que des bénéficiaires, comme le fait l'approche par les capacités. Ce cadre

¹ Le point 4.4.1 décrit les deux projets de recherche dans lesquelles les données empiriques analysées dans cette thèse ont été recueillies (financement, équipes de recherche, questions de recherche, publications).

² Il convient de noter que, même si nous avons délibérément écarté l'approche par les capacités, afin de présenter une analyse originale, notre démarche est fondamentalement inspirée par cette dernière. Nous retenons en particulier l'ambition de fournir un cadre analytique permettant une évaluation à large spectre de la mise en œuvre des politiques sociales.

sera constitué et exposé progressivement au fil des quatre premiers chapitres de cette thèse.

La problématique de base

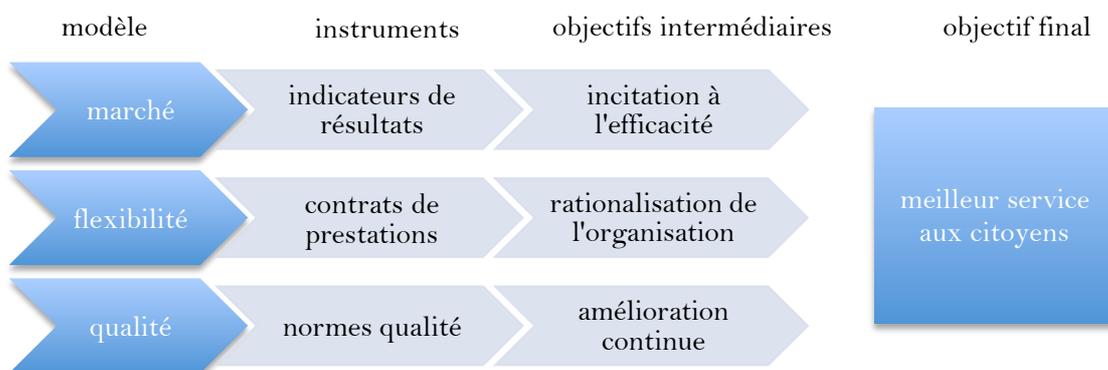
N'importe quel observateur des organisations publiques ou parapubliques chargées de la mise en œuvre des politiques sociales a pu remarquer le développement d'instruments de gestion visant l'amélioration de l'action publique qu'il s'agisse de contrats, d'enveloppes budgétaires, d'indicateurs de performance ou encore de normes de qualité. Moins nombreux seront ceux qui rattachent ces instruments à un mode d'organisation portant le nom de nouvelle gestion publique, abrégé NGP par les spécialistes. La NGP a ses promoteurs, ses détracteurs et beaucoup d'indifférents. Nous souhaitons dans cette thèse apporter des éléments concrets permettant de répondre à la question de l'efficacité de la NGP au regard du principal objectif qu'elle affiche, l'amélioration de la qualité du service. Dans le même temps, nous cherchons à évaluer la pertinence du recours à la NGP pour atteindre un tel objectif.

Il n'est pas possible de répondre directement à la question de l'efficacité de la NGP pour au moins deux raisons. D'une part, la définition de l'efficacité peut varier selon le contexte et le point de vue que l'on adopte. D'autre part, le nombre de facteurs influençant l'efficacité d'une action est trop important pour permettre d'isoler l'effet d'un mode d'organisation. Il est donc nécessaire d'opérationnaliser cette question générale en élaborant un modèle d'analyse et un cadre théorique.

Une démarche combinant des objectifs de recherche et d'évaluation

Nous pouvons résumer notre modèle d'analyse en faisant référence à la théorie de l'évaluation des politiques publiques. Nous avons ainsi considéré que les postulats fondateurs de la NGP pouvaient être résumés dans un «cadre logique» implicite qui met en lien des instruments agissant sur un public cible donné pour atteindre un objectif général d'amélioration de la qualité du service public. Les instruments que nous allons étudier visent les unités organisationnelles mettant en œuvre les politiques de réinsertion professionnelle. Ils peuvent être rattachés à l'un des trois modèles théoriques de NGP distingués dans la littérature scientifique, le modèle du marché, le modèle de la flexibilité et le modèle de la qualité. La mise en œuvre conjointe de ces instruments est censée améliorer la qualité du service aux usagers comme le résume la figure ci-dessous.

Figure 1: Le cadre logique de la NGP appliqué à trois instruments



La démarche évaluative s'apparente à la démarche scientifique classique qui vise la vérification d'hypothèses. La différence entre les deux démarches réside dans la construction des hypothèses qu'il s'agit de vérifier. L'évaluation des politiques publiques teste la validité d'hypothèses d'intervention qui sont reconstituées à partir des objectifs légaux et du discours des acteurs impliqués. L'approche scientifique cherche à vérifier des hypothèses élaborées à partir d'un passage en revue des travaux antérieurs.

Notre démarche emprunte à ces deux approches. D'une part, nous confrontons le postulat de base de la nouvelle gestion publique, à savoir que l'introduction de mécanismes de marché, la flexibilisation des organisations et l'amélioration de leur qualité incitent les acteurs de terrain à apporter un service aux usagers qui soit à la fois plus efficace, moins cher et de meilleure qualité. En ce sens, cette thèse emprunte à la démarche évaluative. D'autre part, nous élaborons un cadre conceptuel, basé sur la littérature existante en matière d'analyse de l'administration publique. C'est ce qui nous rattache à une démarche scientifique classique. Nous présentons ci-dessous ici en quelques paragraphes les principaux concepts que nous allons employer, ainsi que les questions de recherche qui guideront l'analyse de notre matériau empirique.

Cadre conceptuel, questions de recherche et démarche méthodologique

Cette thèse s'ancre dans une approche dite *bottom-up* des politiques publiques qui part des politiques telles qu'elles sont mises en œuvre plutôt que de ce qu'elles devraient être. La dimension formelle n'est cependant pas évacuée puisque nous nous intéressons à la mise en œuvre d'instruments d'action publique. Il s'agit, en l'occurrence, des instruments de gestion caractéristiques de la NGP dont nous observons l'impact sur la mise en œuvre des interventions destinées à favoriser le retour en emploi des bénéficiaires de l'assurance-chômage. Étant donné la grande variété des instruments caractéristiques de la NGP, nous avons centré nos investigations sur une catégorie spécifique, à savoir les instruments de redevabilité.

La redevabilité, traduction de l'anglais *accountability*, désigne la nécessité ou l'obligation qu'ont les agents chargés de la mise en œuvre de rendre des comptes à propos des interventions d'action publique dont ils sont responsables. Le concept de redevabilité permet de distinguer le contenu de cette activité (sur quoi rend-on des comptes) et ses destinataires (à qui doit-on rendre des comptes). À l'aide de ce cadre conceptuel, nous avons posé cinq questions de recherche liant les agents de base, les managers qui les encadrent et les instruments gestionnaires de redevabilité. Ces questions concernent les effets réels, désirés ou non, des instruments gestionnaires encadrant la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle et incluent des dimensions évaluatives visant à tester le postulat général de la NGP. Elles sont formulées comme suit:

1. Comment les instruments de redevabilité influent-ils l'activité des managers ?
2. Les instruments de la NGP permettent-ils un meilleur pilotage de la performance des organisations ?
3. Quel est l'impact des instruments de redevabilité sur le pouvoir discrétionnaire des agents de base ?
4. Quelles sont les conséquences d'un recours accru à des instruments de redevabilité sur la prise en charge et le suivi des bénéficiaires?

5. Le développement des instruments de redevabilité permet-il d'améliorer la qualité de la mise en œuvre ?

Pour répondre à ces questions, cette thèse se fonde sur une démarche d'ethnographie organisationnelle. Elle part de l'intérieur de l'organisation pour étudier la mise en œuvre des instruments, plutôt que de s'appuyer sur la représentation fournie par les instruments de redevabilité (indicateurs, rapports, etc.). L'immersion dans l'organisation qui constitue un des axes fondamentaux de la démarche ethnographique concerne principalement la seconde étude de cas, mais nous considérons que la démarche d'ensemble est de type ethnographique, car la combinaison de nos deux études de cas permet de s'immerger dans le fonctionnement de l'assurance-chômage.

Une telle démarche permet de réaliser un bilan politique du recours à la NGP dans l'assurance-chômage. Ce bilan est d'autant plus souhaitable que le système semble amorcer une nouvelle mue qui se concrétise dans une révision de l'accord de prestations entre la Confédération et les cantons (accord 2015-2018). Même si ces changements semblent encore mineurs, ils témoignent d'une réflexivité nouvelle que nous souhaitons encourager.

Présentation du plan

Pour élaborer progressivement notre cadre conceptuel, nous allons passer en revue trois champs d'étude, la mise en œuvre de l'action publique, ses instruments et ses agents (chapitre 1), l'organisation de l'action publique entre bureaucratie et nouvelle gestion publique (chapitre 2) et le contenu de cette action publique, à savoir les politiques actives de l'emploi (chapitre 3). Ce passage en revue ne suit pas la démarche «standard» de la revue de littérature académique qui présuppose que l'auteur sait exactement dès le départ quelles seront ses questions de recherche et durant laquelle il expose des vues contrastées des problématiques soulevées par ces dernières. Dans le cas présent, nous avons plutôt recherché les convergences entre ces trois champs d'étude afin d'aboutir à des questions de recherche pertinentes.

Ces convergences s'opèrent autour des notions d'agents de base, d'instruments et de redevabilité. L'élaboration des questions de recherche et la démarche méthodologique sont présentées dans le chapitre 4. Les quatre chapitres suivants sont consacrés à nos deux études de cas, elles-mêmes composées de plusieurs sous-ensembles. La première étude concerne cinq offices régionaux de placement (ORP) dans deux cantons suisses. La seconde s'attache à trois organisateurs de mesures d'insertion dans un des deux cantons précédemment concernés. Le fait que les mesures d'insertion de la seconde étude de cas soient attribuées par les conseillers en personnel des ORP de la première étude de cas permet de relier les deux études de cas, même si les données n'ont pas été récoltées au même moment (2004 et 2008). Chacune des études de cas est scindée en deux chapitres. Les premiers chapitres présentent les éléments de contexte et les instruments globaux qui organisent les relations entre la Confédération et les cantons, tandis que les seconds sont plus spécifiquement consacrés à la mise en œuvre au sein des organisations elles-mêmes.

Nous avons choisi de ne pas trop développer les analyses durant ces quatre chapitres afin de laisser parler d'elles-mêmes les études de cas. Nous consacrons en revanche le neuvième chapitre à une discussion approfondie de nos résultats de notre cadre conceptuel et de notre démarche méthodologique. La conclusion met plus spécifiquement en lumière

les apports principaux de cette thèse. Elle reprend les résultats principaux et les intègre dans une réflexion sur la pertinence de la NGP à partir d'une analyse de l'efficacité des instruments de redevabilité promus par cette approche. Elle discute ensuite les apports théoriques, méthodologiques, politiques et personnels de ce travail.

1 Approches de la mise en œuvre

1.1 Concepts et théorie

Le cadre général dans lequel s'inscrit cette thèse est celui de l'analyse des politiques publiques à partir de leur mise en œuvre et de leurs instruments. Toute politique publique contient les cinq éléments suivants: des acteurs (individuels et collectifs), des institutions (normes, règles, routines et procédures), des représentations (cadres cognitifs et normatifs), des processus (ou interactions) et des résultats (Lascoumes & Le Galès, 2009). La dénomination «politiques publiques» renvoie à un modèle classique dans lequel un État centralisé décide et applique seul des mesures concernant des secteurs bien délimités. Cette conception est aujourd'hui mise à mal par la multiplication des niveaux et des instances de décision, ainsi que des sources d'influence, sans compter l'influence croissante d'autres acteurs et institutions (économiques, juridiques, associatives) tant dans l'élaboration des politiques que dans leur mise en œuvre. C'est pourquoi il paraît plus adéquat de recourir au concept d'action publique pour prendre en compte les interactions qui débordent le cadre étatique. Parler d'action publique plutôt que de politiques publiques permet de mieux rendre compte des transformations dans la manière d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques: introduction des méthodes de gestion des entreprises privées, articulation de différents niveaux (transnational, national, régional, local), impact de la mondialisation. Cet élargissement se justifie aussi par l'adoption d'une démarche sociologique qui, contrairement à la science politique classique, se centre davantage sur l'étude des individus en interaction que sur le rôle de l'État. Il s'agit d'une sociologie de l'action publique dont l'objet est défini comme l'«action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme un problème» (Lascoumes & Le Galès, 2009: 5).

Dans ce cadre général, nous privilégierons l'étude d'une catégorie spécifique d'acteurs situés à l'échelon le plus bas de la mise en œuvre de l'action publique. Cette position en fait des agents de l'action publique, qui doivent également être considérés comme des acteurs du fait de l'influence qu'ils exercent sur le contenu des politiques qu'ils mettent en œuvre. Ces agents de terrain qu'on appellera aussi agents locaux peuvent faire partie d'agences gouvernementales ou non-gouvernementales et se caractérisent par un contact direct avec les bénéficiaires de l'action publique. Leur action est influencée à la fois par des cadres cognitifs et normatifs (représentations), des institutions (normes et procédures) et des processus (interactions entre acteurs). Tous ces éléments forment le contexte dans lequel les agents locaux exercent leur activité. Parmi ces éléments contextuels, nous avons choisi d'étudier tout particulièrement l'influence des instruments de gestion de l'action publique. Par définition, «un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur» (Lascoumes & Le Galès, 2004: 13).

Sur le plan de la théorie sociologique, nous nous référerons à la perspective de Giddens, telle qu'il la développe dans sa théorie de la structuration. L'intérêt principal pour l'étude de la mise en œuvre de l'action publique réside dans la prise en compte simultanée de

l'agence et de la structure. Ce cadre théorique permet de traiter plus finement l'articulation entre éléments micro et macrosociaux. Il évite de se focaliser sur une opposition stérile entre acteur libre et agent contraint en ne traitant les interactions entre individus isolés de leur contexte ou que les contraintes structurelles. Dans cette perspective, les phénomènes sociaux ne résultent directement ni de l'action humaine, ni de structures sociales inébranlables, mais plutôt d'une interaction dynamique et constante entre agence et structure.

Le concept principal est celui de dualité de la structure qui implique que «les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois le médium et le résultat des pratiques qu'elles organisent de façon réursive» (Giddens, 1987: 75). La représentation de la structure comme un élément à la fois contraignant et habilitant découle de cette dualité. Toutes les formes de contrainte sont aussi des formes d'habilité, elles rendent possibles certaines actions en même temps qu'elles en restreignent d'autres. On ne doit donc pas confondre structure et contrainte: «Il faut plutôt considérer les caractéristiques structurales des systèmes sociaux comme à la fois contraignantes et habilitantes par rapport à l'action humaine» (Giddens, 1982: 30). Le caractère dynamique de la dualité de la structure implique que la nature des contraintes et les qualités habilitantes associées aux différents contextes de l'action humaine varient en fonction des circonstances matérielles et institutionnelles de l'action et selon la compétence des agents par rapport à ces circonstances.

1.2 La mise en œuvre comme perspective d'analyse

Le fonctionnement des administrations et plus particulièrement le travail de leurs agents ont longtemps été considérés comme une boîte noire par les chercheurs. Pourtant, la mise en œuvre dépend étroitement non seulement de données organisationnelles et institutionnelles, mais aussi de logiques d'acteurs, des contradictions et des imperfections dans les décisions elles-mêmes, tout comme des négociations entre acteurs en interaction (Hassenteufel, 2008). Blau (1963 [1955]) est l'auteur d'une des premières études focalisées sur le rôle des «*operating officials*», les employés situés en bas de la hiérarchie qui assurent la gestion des affaires courantes. Partant du cadre théorique de l'analyse fonctionnelle, il s'intéresse à l'effet d'une nouvelle mesure de la performance sur la compétition entre les employés et sur la productivité de deux agences publiques. La thèse principale de Blau est que la bureaucratie est une structure dynamique et que l'organisation informelle, loin de n'être qu'un simple dérivé de la structure formelle inamovible, doit être considérée comme l'une des sources principales de changement permanent dans l'organisation. Il montre que, contrairement aux idées reçues sur la rigidité du modèle bureaucratique, les réglementations ne paralysent que très rarement l'activité, car elles sont le plus fréquemment contournées par les agents censés les suivre ou les faire appliquer. L'apport principal de Blau consiste à démontrer le poids des mécanismes informels et le fait que ces derniers ne conduisent pas systématiquement à des dysfonctionnements.

Le développement d'approches empiriques de la mise en œuvre des décisions publiques prend de l'ampleur durant les années 1970. Au lieu de s'intéresser au contenu formel des politiques ou à leurs concepteurs, des sociologues vont analyser les pratiques concrètes de l'État. Pour reprendre la métaphore musicale évoquée par Lascoumes et Le Galès (2009),

il s'agit de placer au centre de l'analyse les interprètes et l'auditoire, plutôt que la partition et le compositeur. Comme dans toute reproduction d'une œuvre musicale, les interprètes donnent vie à la partition en y ajoutant (volontairement ou non) des nuances et des inflexions qui peuvent provenir tant du choix et de la nature des instruments, de l'habileté et de la sensibilité des musiciens, que des goûts et des compétences du chef d'orchestre.

Les premiers travaux caractéristiques de cette approche sont consacrés à l'analyse des échecs de politiques publiques spécifiques. Le point de départ des chercheurs est la persistance, voire l'amplification de problèmes sociaux en dépit de la mise en œuvre de programmes publics censés y remédier, à l'exemple des ghettos urbains (Bradford, 1968; Derthick, 1972). Ces études vont démontrer que, pour diverses raisons, les politiques publiques ne sont pas forcément mises en œuvre comme leurs concepteurs l'avaient imaginé. D'une part les programmes ne sont pas forcément perçus comme légitimes par ceux qui doivent les appliquer, ni d'ailleurs par les personnes auxquelles ils sont destinés. D'autre part leurs effets s'avèrent bien souvent plus limités que prévu en raison de l'influence de facteurs externes sur lesquels les politiques n'ont pas ou peu de poids. Des constats d'échec sont relevés à des niveaux divers, qu'il s'agisse d'ineffectivité (absence de mise en œuvre des décisions politiques), d'inefficacité (médiocrité des résultats obtenus) ou d'inefficience (coûts démesurés par rapport aux effets observés). Ces études vont contribuer à susciter la désillusion quant au manque de résultats des politiques, y compris les mieux planifiées et un fort pessimisme quant à la capacité d'action des gouvernements face aux problèmes sociaux (Mazmanian & Sabatier, 1983; Pressman & Wildavsky, 1973).

Par la suite, d'autres approches, fondées sur la rationalité économique et inspirées des théories du management, vont tenter de comprendre la dynamique de ces insuccès dans une perspective d'amélioration du fonctionnement de l'État et de rationalisation de l'action publique. Ces approches portées à la fois par des consultants privés, des spécialistes de la gestion ou des sociologues se référant plutôt aux théories du choix rationnel tendent à mettre à l'écart les questions de nature politique touchant aux buts poursuivis, ainsi qu'aux valeurs portées par les programmes. Elles présentent cependant l'intérêt de mettre en lumière le rôle des acteurs concernés en reconnaissant l'importance du rôle des opérateurs de la mise en œuvre des politiques et en dissipant le mythe d'une action publique à la fois rationnelle (ou mécanique) et désintéressée (ou dépourvue d'enjeux de pouvoir) (Lascoumes & Le Galès, 2009).

Ces travaux s'inscrivent dans une perspective *top down* de l'étude des politiques publiques, c'est à dire partant des politiques telles qu'elles sont décidées par les autorités et cherchant à rendre compte de leur application sur le terrain. Une telle approche, synthétisée notamment par Sabatier et Mazmanian (1979) cherche à ouvrir la boîte noire de la mise en œuvre afin déterminer les conditions d'une traduction efficace des objectifs légaux dans les pratiques. Elle énonce parmi ces conditions, l'existence d'objectifs stables et cohérents qui rendent plus aisée l'évaluation des programmes et qui constituent une ressource importante sur laquelle peuvent s'appuyer les responsables de la mise en œuvre. Elle insiste également sur le développement de procédures de mise en œuvre qui parviennent à garantir un comportement conforme de la part des acteurs locaux et des groupes cibles. Elle préconise également de disposer d'acteurs locaux engagés (acquis aux objectifs) et compétents, ainsi que d'un soutien sans faille de la part des groupes d'intérêt et des

autorités législatives et exécutives. Même si les tenants de cette approche admettent qu'un contrôle hiérarchique serré est impossible, ils affirment que le comportement des agents locaux et des groupes cibles peut être contenu dans des limites raisonnables de façon durable lorsque ces conditions, qui incluent également un contexte socio-économique stable, sont remplies.

La perspective *top-down* apparaît toutefois, de l'avis même de ses partisans (Sabatier, 1986) trop centrée sur les décideurs. Elle ignore largement les intérêts et les stratégies des autres acteurs de la mise en œuvre. Elle s'avère également incapable de prendre en compte les situations complexes, c'est-à-dire celles qui ne comportent pas un niveau de décision unique et une agence centrale, mais plutôt une multitude d'acteurs et de directives, comme dans le cas des services sociaux. De plus, les études menées dans cette perspective ont montré que la plupart des programmes, même ceux qui étaient considérés comme plus efficaces, comportaient des objectifs multiples et partiellement contradictoires³.

On retiendra cependant de ces études, non seulement le constat d'un décalage inévitable entre les objectifs des politiques et leurs résultats, mais aussi la multitude des facteurs expliquant les raisons pour lesquelles la mise en œuvre ne correspond pas totalement à ce qui avait été élaboré. Il peut s'agir de facteurs budgétaires (étendue des ressources à disposition), politiques (caractère plus ou moins contesté de la politique en question, existence d'objectifs flous ou contradictoires), organisationnels (nombre d'agences impliquées dans la mise en œuvre), administratifs (statuts des agents) ou encore gestionnaires (styles de gestion employés par les dirigeants). Les travaux menés dans le cadre de cette approche parviennent difficilement à prendre en compte l'effet de ces différents facteurs, tant en ce qui concerne leurs questionnements, centrés sur l'État, que leurs méthodes, majoritairement quantitatives. Cette prise en compte nécessite en effet l'adoption d'une démarche dite *bottom-up* partant de la mise en œuvre et faisant recours à des études de cas qualitatives. Une telle perspective appelle à tenir compte dans l'étude de l'action publique des éléments relatifs au poids des procédures informelles pourtant mis en avant de longue date par la sociologie des organisations (Blau, 1963; Crozier, 1963).

“The pyramid-shaped organization chart depicting at the bottom the front-line worker as passively receiving and carrying out policies and procedures dispensed from above is a gross oversimplification. A more realistic model would place the front-line worker in the center of an irregularly shaped sphere with vectors of differing size directed inward”. (Weatherley, 1979: 9)

Cette nouvelle approche appelle également à envisager la mise en œuvre comme un processus de négociation, d'ajustements et de compromis qui se prolonge au-delà du processus d'élaboration des politiques, car les intérêts des différents acteurs de la chaîne de mise en œuvre divergent. «The political processes by which policy is mediated, negotiated

³ «Le flou qui caractérise les programmes politico-administratifs s'explique notamment par l'intérêt qu'ont les acteurs à garder un contrôle sur le processus de mise en œuvre. Une plus grande précision des programmes leur ferait perdre ce pouvoir. Les objectifs des politiques publiques sont en fait le résultat de compromis politiques volontairement formulés de façon vague, afin d'éviter toute décision trop discriminatoire; si les objectifs étaient plus explicites, certains acteurs, voire des groupes entiers, se verraient souvent exclus du processus de mise en œuvre» (Knoepfel, 1997: 78).

and modified during its formulation continue in the behaviour of those involved in its implementation acting to protect or pursue their own values and interests.» (Barrett, 2004)

Le fait de partir de la mise en œuvre en relativisant l'influence des prescriptions formelles n'implique pas nécessairement un renoncement à toute volonté d'améliorer le fonctionnement du système. Ainsi, Elmore (1979-1980) parle de planification à rebours (*backward mapping*) pour désigner une approche analytique visant à améliorer la mise en œuvre effective des décisions politiques. Les approches *bottom-up* des politiques permettent en effet de mieux comprendre les mécanismes qui sont à la base de la relative inertie qui caractérise la plupart des administrations publiques. Elle permet de placer un éclairage sur les phénomènes de *path dependency*⁴ qui complète les explications culturalistes habituellement employées pour rendre compte du fait que l'évolution des politiques évite le plus souvent les changements de cap brutaux et s'opère plutôt par le biais de solutions intermédiaires adaptées à partir des éléments existants. On comprend ainsi mieux pourquoi des changements politiques trop radicaux peinent souvent à se concrétiser.

L'angle de vue particulier qu'offre cette approche permet de lier les questionnements de différentes disciplines (management, organisations, politiques publiques, politiques sociales) sur la base d'un questionnement transversal autour de la visibilisation des pratiques informelles qui traversent la mise en œuvre des politiques.

“The street-level approach to policy research links scholarly work from related fields, among them research on human services organizations, street-level bureaucracy, policy implementation, public management, and social politics. Although work in each of these fields stands on its own, the problem is that, indeed, it usually does. A street-level lens provides strategies for investigating questions of common interest located at the intersection of these fields. Its central task is to expose the informal practices through which policies — and by extension social politics and social relations — are effectively negotiated, although rarely explicitly so. It seeks to make visible and understandable informal organizational practices that otherwise can escape analytic scrutiny and even recognition.” (Brodkin, 2011a: 200)

En dépit de l'absence d'une théorie générale de la mise en œuvre et du manque de cummulative des études de cas (Hill & Hupe, 2002), une telle approche nous semble la mieux à même de prendre en compte nos interrogations de départ sur la marge de manœuvre des agents locaux. Nous nous fonderons tout particulièrement sur la théorie élaborée par Michael Lipsky qui porte sur les contradictions inhérentes à la tentative de fournir des services à caractère social par le biais d'une organisation de type bureaucratique, et qui se focalise sur le rôle des agents chargés de la mise en œuvre d'un ensemble de politiques publiques dans lesquelles le contact avec les membres des groupes cibles est direct.

Pour Lipsky (1980), les écarts entre les décisions politiques et leur application sont à mettre en rapport avec les conditions de leur mise en œuvre, placée sous la responsabilité

⁴ La traduction française du concept de *path dependency* est «dépendance de sentier», terme qui nous semble peu explicite, raison pour laquelle nous préférons employer l'expression anglaise.

des bureaucrates de première ligne (*street-level bureaucrats*). Ces employés gouvernementaux, pour lesquels nous préférons employer l'expression «agents locaux» travaillent directement avec le public et sont chargés d'appliquer des politiques définies dans des termes abstraits à des individus qui s'adressent à eux avec des problèmes concrets. Les *street-level bureaucrats* peuvent ainsi être des enseignants, des travailleurs sociaux, des policiers, des juges et même des gardiens de prison.

Selon Lipsky (1980), ce sont les actions quotidiennes de ces agents locaux qui déterminent le contenu effectif des politiques, plutôt que les discours officiels des agences qui les emploient. Il n'hésite d'ailleurs pas à affirmer que ce ne sont pas simplement des exécutants, mais des *policy-makers* au sens fort du terme. En effet, ces travailleurs sont chargés d'interpréter des lois et des règlements qui ne peuvent prévoir jusqu'au moindre détail les actions qu'ils ont pour mission d'accomplir en raison de la diversité des situations dans lesquelles leurs publics se trouvent et des environnements de travail dans lesquels ils exercent leurs activités. Ils sont dès lors appelés à «faire la politique» bien plus qu'à l'appliquer, notamment en arbitrant entre des objectifs contradictoires, mais aussi en prenant des décisions discrétionnaires à propos de cas concrets (cf. le point 1.5).

1.3 La marge discrétionnaire des agents locaux

Ces agents bénéficient dans tous les cas d'une certaine marge de manœuvre leur permettant d'interpréter les normes en fonction des circonstances. Il convient ici de faire référence au concept légal de discrétion, entendu comme le pouvoir de décider. Les agents chargés de l'application des décisions politiques disposent toujours d'un certain pouvoir discrétionnaire qui leur permet de prendre des décisions en se fondant sur leur appréciation de la situation. L'existence de cette marge discrétionnaire découle du besoin de jugement humain dans la délivrance des prestations qui forment les politiques publiques. Même si toutes les règles sont sujettes à interprétation, les règles complexes qui président à l'accès à des prestations ou à des services s'avèrent un terrain particulièrement fertile pour la discrétion. Dans le cas de l'assistance sociale, par exemple, ce sont les travailleurs sociaux qui se trouvent dans la meilleure position pour évaluer les besoins des bénéficiaires. L'apport d'une aide efficace nécessite donc qu'ils jouissent de suffisamment d'autonomie et de discrétion. Les pratiques discrétionnaires se situent donc au cœur de la tension entre flexibilité et uniformité qui caractérise l'action publique menée par les *street-level bureaucrats* appelés à concilier des règles générales et abstraites avec des situations singulières et concrètes (Loyens & Maesschalck, 2010).

Sur le plan conceptuel, cette marge discrétionnaire peut être définie comme «the hole in the doughnut ... an area left open by a surrounding belt of restriction» (Dworkin, 1977: 31). La distinction entre règles et discrétion peut toutefois s'avérer moins évidente. Il est par exemple difficile de distinguer ce qui relève de la discrétion et ce qui relève de l'observance de règles formelles, car la discrétion existe à l'intérieur même de la structure normative formelle (des textes de lois ou des directives comprenant des expressions telles que «raisonnable», «en principe»... laissent une marge d'interprétation aux acteurs de terrain). Le concept de discrétion peut également être précisé en distinguant la discrétion formelle, qui est celle que les règles laissent explicitement et la discrétion informelle qui s'exerce dans le cadre de politiques et de pratiques qui ne prévoient aucune possibilité de

discrétion effective. Dans tous les cas, règles et discrétion sont étroitement liées, «as rules specify the duties and obligations of officials, discretion allows them freedom of action» (Hupe & Hill, 2007: 280-1).

La discrétion constitue le moyen de faire fonctionner des systèmes dont les règles sont trop complexes pour être appliquées sans une intervention humaine à un moment ou l'autre du processus.

“Actors may be faced with situations in which rules are ambiguous or even contradictory. Over time, the number of rules they are expected to apply may have grown. At the same time these actors work under an action imperative: they have to act. Actors see themselves forced to make choices: choices about how to deal with a specific rule – in general and in specific situations – but also choices between rules.” (Hupe & Hill, 2007: 281)

Au vu de ce qui précède, il paraît donc plus cohérent de définir la discrétion comme l'espace situé à la fois entre les règles et à l'intérieur de ces dernières et dans lequel les acteurs chargés de mettre en œuvre des règles exercent des choix (Black, 1997; Galligan, 1986).

Dans bon nombre de cas, l'autonomie que confère aux agents cette marge discrétionnaire est respectée et peu remise en question, car elle a souvent pour effet d'accroître la productivité en réglant les difficultés d'application des règles au niveau le plus bas, ce qui permet de prendre des décisions plus rapidement. Il est certain que la discrétion joue un rôle clé dans l'atteinte des objectifs politiques. La capacité des agents locaux de concrétiser ces objectifs en fonction des circonstances locales et des besoins particuliers peut accroître la réactivité et l'efficacité des politiques publiques. Lorsque de nouveaux programmes sont mis en œuvre, l'existence d'une marge discrétionnaire permet également de mieux atteindre les objectifs globaux en ménageant des possibilités d'expérimentation et d'adaptation (Ingram, 1990).

Cependant, il ne faut pas perdre de vue le fait que les priorités des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre ne sont pas les mêmes. Bien que ces personnes partagent en principe un même intérêt dans l'atteinte des objectifs généraux des politiques, leurs attentes immédiates divergent (Meyers & Vorsanger, 2003). Les décideurs (*policy makers*) cherchent à satisfaire les attentes des parties prenantes en termes de résultats visibles; les agents cherchent à gérer au mieux leur travail tandis que les bénéficiaires essaient de survivre et de se débrouiller dans les rouages des bureaucraties de l'État social (Lin, 2000). De ce fait, l'existence de cette discrétion peut entraîner l'inapplication ou l'application partielle de la norme ou encore une application fantaisiste de cette dernière (Galligan, 1986).

En tant que dimension fondamentale du fonctionnement des administrations publiques, la discrétion fait l'objet de diverses stratégies de gestion: supervision directe, standardisation des procédures de travail, systèmes d'incitation à la performance ou tentatives de modifier la culture organisationnelle. Cependant, les agents locaux résistent en général aux tentatives managériales de réduire leur discrétion. Le maintien et l'accroissement cette dernière représentent même selon Lipsky (1980) une lutte quotidienne. Il existerait selon

lui un conflit permanent entre le désir d'autonomie des agents et la volonté de surveillance et de contrôle de leurs supérieurs.

1.4 Contraintes et dilemmes de l'action locale

Dans une vision idéale du service public, les agents locaux pourraient choisir leurs méthodes de travail et accorder à tous les usagers une attention personnalisée et approfondie. Cependant, leurs conditions de travail s'écartent de cet idéal. Ces agents se retrouvent face à des pressions de divers ordres sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle (cadre légal, contexte politique, appareil administratif, caractéristiques du public, etc.), qui structurent leur activité et limitent l'étendue de leurs actions. Ces contraintes sont à la source de dilemmes dont nous allons présenter ici les principaux.

La limitation des moyens constitue une première contrainte. Même en cas d'investissements massifs dans de nouvelles prestations, les ressources à disposition se révèlent toujours insuffisantes. En effet, la demande de services publics s'avère particulièrement élastique et vient donc combler toute nouvelle offre (après un certain délai permettant que l'information soit largement diffusée auprès des personnes concernées). Cette élasticité contribue à perpétuer un cycle de médiocrité dans lequel les nouveaux usagers absorbent les augmentations de ressources, ce qui rend difficile toute amélioration durable de la qualité du service.

Dans ce contexte, les agents locaux ressentent un premier dilemme entre le souci du service aux usagers et le respect des objectifs organisationnels (y. c. les procédures bureaucratiques). On leur demande en effet à la fois d'offrir des réponses flexibles et empathiques aux demandes variées des usagers et de respecter un cadre administrativo-légal impersonnel (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). La marge discrétionnaire dont ils disposent laisse aux agents le choix entre un traitement uniforme des usagers (en se retranchant derrière les directives officielles) et une prise en charge personnalisée selon les besoins et les problèmes des usagers. Un tel dilemme place les agents dans un état constant de dissonance cognitive⁵, pris qu'ils sont entre un désir de cohérence et la nécessité de reconnaître les particularités de chaque situation.

“Social agencies are officially mandated to be service oriented, but in order to cope with a nearly impossible situation (show good results, appear not to neglect any worthy goal, and minimize requests for scarce public resources), they must engage in actions that are often detrimental to the interests of their clients. Deceptive reporting, ‘creaming’ (serving mainly those clients highly likely to succeed), cover-ups, and similar organizational misdeeds come to be regarded as essential to agency survival.”
(Stone, 1983: 590-591)

La citation ci-dessus met en avant deux contraintes supplémentaires entraînant également des dilemmes qui se répercutent sur la prise en charge des usagers. Il s'agit de l'exigence de résultats et de la multiplicité des objectifs. Concernant le second de ces points, les agents doivent gérer l'ambiguïté, voire les contradictions internes des objectifs fixés par

⁵ La dissonance cognitive désigne l'inconfort mental qui frappe les personnes dont les actes et les valeurs sont trop éloignés.

leur hiérarchie. C'est à eux qu'il incombe le plus souvent de fixer des priorités à leur action. Lipsky (2010) constate que les agents de première ligne ne disposent pas de directives claires pour le faire, étant donné que les actions prescrites ne sont pas toutes mesurables et que leur réalisation dépend souvent de facteurs exogènes. De plus, les objectifs sont souvent tellement ambigus ou contradictoires qu'il n'est pas possible d'établir des priorités claires. Et même lorsque les objectifs sont clairs, il n'est pas possible d'établir des directives utiles, car ces dernières nécessiteraient la prise en compte d'un trop grand nombre de facteurs. Ce sont donc moins les objectifs ou les directives, mais plutôt le pragmatisme et la nécessité de faire face (*coping*) qui guident l'action des agents.

En ce qui concerne l'affichage de bons résultats, troisième composante des dilemmes de l'action locale, la multiplicité des objectifs, leurs éventuelles contradictions ou leur flou rendent problématique la détermination de mesures de performance adéquates. Cette difficulté est caractéristique de la plupart des administrations publiques, mais s'avère particulièrement prégnante pour ce qui concerne le travail des *street-level bureaucrats*. Il est en effet extrêmement complexe d'évaluer la qualité des services rendus ou le caractère adéquat de pratiques discrétionnaires. En dépit de ces difficultés, la plupart des agences réalisent des mesures de performance par rapport à des standards de base tels que traiter un certain nombre de dossiers dans un temps donné.

Ces standards ne permettent cependant pas de déterminer le caractère adéquat ou juste des interventions réalisées et, depuis les travaux de Peter Blau (1963), on s'est rendu compte que le recours aux indicateurs de performance entraînait un risque d'écramage. Le sociologue américain a en effet observé qu'à partir du moment où les employés de l'agence locale d'emploi qu'il étudiait ont été évalués sur le taux de placement de leurs dossiers, ils ont concentré leurs efforts sur les personnes les plus employables, au détriment de celles qu'ils estimaient plus difficiles à placer. En résumé, du fait de l'incapacité de mesurer adéquatement la performance de leurs employés, les directions des agences développent des mesures de substitution, qui ont tendance à devenir des objectifs en soi (comme augmenter le nombre d'arrestations pour la police).

Une contrainte supplémentaire provient du fait que les usagers que les agents sont appelés à prendre en charge ne sont pas volontaires. Non seulement ils n'ont la plupart du temps choisi de s'adresser ni à cette agence (hôpital, école, agence d'emploi, service social), ni à cet agent plutôt qu'à un autre, mais ils ne peuvent pas non plus décider de la nature du traitement et ne disposent en général pas d'option de sortie acceptable. Dans cette situation d'absence de concurrence, la satisfaction de la clientèle n'entraîne pas d'autres récompenses que symboliques et les agences sont même parfois incitées à faire diminuer le nombre de bénéficiaires. Ces éléments peuvent conduire à des situations de non-coopération de la part d'usagers, mais confèrent surtout aux agents un pouvoir considérable sur les bénéficiaires afin de leur faire adopter une attitude conforme au rôle qui leur est prescrit, qu'il s'agisse de l'élève docile, de l'accusé contrit ou encore du demandeur d'emploi proactif.

1.5 Les règles secondaires d'application

Pour faire face à ces contraintes et gérer leur charge de travail, les agents de terrain vont développer des routines et des simplifications. Pour ce faire, ils ont tendance à ne pas se fier aux principes abstraits ni aux formules fixées une fois pour toutes. En revanche, ils valorisent particulièrement la flexibilité. Les impératifs institutionnels de conformité et d'impartialité se retrouvent tempérés par les contacts personnels inhérents à leur expérience de travail. Ce sont souvent les agents les plus expérimentés qui sont en mesure de prendre des distances vis-à-vis du travail prescrit. Pour Lipsky, c'est en raison de deux éléments caractéristiques de leur position, à savoir une marge de manœuvre discrétionnaire et des contraintes fortes, que les bureaucrates de première ligne recréent jour après jour les politiques publiques, à travers l'effet collectif de leurs actions individuelles.

Selon cette théorie, ce ne sont donc pas principalement les objectifs affichés, ni les contrôles managériaux ou autres indicateurs de performance qui guident l'action de ces agents, mais plutôt des règles secondaires d'application qui consistent en des «principes pratiques développés par les agents publics pour ordonner localement la mise en œuvre des programmes» (Lascoumes & Le Galès, 2009: 35). Ces règles secondaires leur permettent de traduire concrètement les normes abstraites qu'ils sont censés respecter, de structurer leurs interactions avec les bénéficiaires ainsi qu'avec le personnel d'autres agences. Elles peuvent aussi servir à faire face aux conflits survenant dans l'exercice de leur activité. Elles instaurent une sorte de routinisation de la prise en charge, qui permet aux agents de gérer au mieux la dissonance cognitive découlant des dilemmes auxquels ils font face (entre la nécessité de personnaliser le traitement des cas individuels et le devoir d'égalité de traitement des usagers, par exemple). Ces règles secondaires organisent le travail des agents locaux dans trois directions principales: limitation de la demande de services, maximisation de l'usage des ressources disponibles et garantie de la collaboration conforme (*compliance*) des usagers.

Comme il ne parvient pas à aider efficacement tous les usagers potentiels, le *street-level bureaucrat* doit rationner son offre de services, qu'il s'agisse d'allocations particulières ou de prestations en nature dont le nombre est limité, mais aussi de son propre temps et de son empathie elle aussi limitée. Il peut notamment, en cas de forte demande, restreindre l'accès à certaines prestations en n'informant pas les personnes de leurs droits ou en les dissuadant d'entreprendre certaines démarches. Une autre réponse, pensée toutefois à un niveau organisationnel supérieur, consiste à développer des pratiques permettant de réduire la demande de services, telles que rendre les procédures d'accès complexes et longues en augmentant le nombre de documents à fournir ou en réduisant le nombre d'employés préposés à l'accueil.

Grâce à ce rationnement les agents parviennent à conserver certaines ressources «sous le coude» pour faire face aux situations urgentes et/ou imprévues, ce qui leur permet de minimiser la pression à laquelle ils sont soumis tout en conservant la possibilité d'aider efficacement au moins certains usagers. Ce rationnement peut se traduire par une diminution de l'attention accordée à chaque usager, voire un traitement impersonnel et insensible de la majorité d'entre eux. Des comportements particularistes sont également possibles, tels que se montrer impassible face aux demandes de certains usagers et ne

prendre en charge que ceux dont les problèmes semblent simples. La tentation de l'écrémage, évoquée dans le cas des indicateurs, refait ici surface. Dans d'autres cas, le rationnement s'effectue sur la base d'une catégorisation des publics, le plus souvent informelle, qui permet aux agents de traiter les usagers selon la nature de leurs demandes et selon les ressources à disposition.

Le développement de règles secondaires d'application permettant de gérer la charge de travail constitue un premier mécanisme adaptatif des agents pour faire face aux dilemmes qui structurent leur action. Le retrait constitue une autre possibilité de réponse au stress professionnel. On peut différencier le retrait effectif, qui se traduit par l'abandon de l'activité professionnelle, et le retrait psychologique qui se manifeste par une hausse de l'absentéisme, un ralentissement du rythme de travail et une diminution marquée de l'implication. On observe cependant que la grande majorité des agents locaux demeurent motivés par leur travail. Selon Lipsky (1980), c'est parce qu'ils parviennent à rationaliser les ambiguïtés et les contradictions qui caractérisent les objectifs de leur travail en acceptant une fois pour toutes les limitations de leur action. Ainsi les agents se persuadent qu'avec les ressources dont ils disposent il ne leur est pas possible de faire mieux que ce qu'ils font déjà, qu'il n'est pas possible d'aider efficacement tous les usagers et que les pratiques qu'ils mettent en œuvre sont les plus efficaces dans ce contexte.

Une autre réponse consiste donc à modifier leurs attitudes à l'égard de leur travail et des usagers, afin de rationaliser la contradiction entre l'idéal du traitement individualisé et approprié aux besoins de chaque usager et leur pratique quotidienne fondée sur la routinisation, la catégorisation et le rationnement des prestations. Occupant des positions dans lesquelles une conception altruiste de la relation à l'utilisateur constitue souvent la motivation principale, les agents locaux peuvent modifier leurs représentations, afin de faire face à la dissonance entre ces idéaux et la réalité de leur activité. Ils peuvent soit considérer que la situation précaire des personnes dont ils doivent s'occuper découle directement de leur comportement irresponsable ou de leur manque de motivation, soit, à l'opposé, percevoir les usagers comme les victimes d'un système implacable. Dans les deux cas, ces conceptions leur permettent de ne pas s'interroger sur un éventuel manque d'efficacité des politiques qu'ils mettent en œuvre.

Au vu de ces éléments, on comprend aisément que la mise en œuvre effective des politiques publiques est au moins aussi importante que les orientations politiques prises durant la phase d'élaboration. Au final, «the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out» (Lipsky, 1980: xii).

1.6 La persistance des dilemmes de l'action locale

Depuis la première édition de l'ouvrage de Lipsky, en 1980, le contexte a quelque peu évolué, notamment en termes de managérialisation des politiques publiques. De nombreux auteurs se sont attachés à poursuivre la réflexion autour des dilemmes de l'action publique de première ligne. Nous en présentons ici un aperçu.

Dans leur analyse de la littérature concernant la mise en œuvre des politiques publiques et le rôle des agents de première ligne, Meyers & Vorsanger (2003) font état d'une grande diversité de points de vue. Certaines études affirment que ces travailleurs occupent des positions dans lesquelles ils sont entièrement à la merci des décisions politiques et bureaucratiques, tandis que d'autres les considèrent comme de fidèles fonctionnaires préoccupés du bien public, même si cela implique d'enfreindre la réglementation. Et dans d'autres cas encore, ils sont décrits comme des bureaucrates préoccupés de leur intérêt personnel dont les mécanismes de survie contrarient la volonté des élus. Cependant tous ces travaux s'accordent sur quelques idées centrales qui constituent le fondement de l'approche développée par Lipsky. Outre la discrétion, ce qui caractérise ces agents c'est la position qu'ils occupent à l'interface entre l'organisation et son public, ils sont donc responsables de l'accomplissement de l'activité principale des agences publiques. En raison de ces deux caractéristiques (position d'interface et discrétion), ils exercent une influence qui va bien au-delà de leur rôle formel, car ils façonnent les résultats des politiques en interprétant les règles et en décidant de l'allocation des ressources disponibles.

Une telle situation pose des problèmes en termes de contrôle démocratique. Une part importante des études consacrées à ces groupes professionnels est d'ailleurs consacrée à l'évaluation de la capacité des élus et des directions administratives à contrôler le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne. Ces études, parfois contradictoires, s'intéressent notamment aux modalités de contrôle politique de ces agents, à leurs valeurs professionnelles et individuelles, ainsi qu'aux processus à travers lesquels ils donnent du sens aux routines qui structurent leur travail quotidien. Elles montrent aussi que, dans la plupart des cas, les agents sont en accord avec les normes et les idéologies dominantes (éthique du travail, rôle de la famille...) et soutiennent également les valeurs égalitaires du service public.

Ces travaux confirment que le manque chronique de ressources constitue un facteur central. Comme le fait remarquer Brodtkin (1997: 24) «Case workers, like other low-level bureaucrats, do not just what they want or just what they are told to want. They do what they can». De plus, on constate que la limitation des ressources ne conduit pas à donner moins à chaque bénéficiaire, mais plutôt à des traitements particularistes ou contradictoires de bénéficiaires présentant des difficultés comparables, ou encore au traitement standardisé de bénéficiaires ayant des besoins différents (Brodtkin, 1997; Hagen, 1987).

L'existence d'une marge discrétionnaire peut produire des effets divergents sur les bénéficiaires. Elle peut ainsi conduire à des pratiques de discrimination positive (Goodsell, 1981, Maynard-Moody & Musheno, 2003) à travers une meilleure prise en compte des circonstances individuelles. Il est cependant également possible qu'une marge discrétionnaire échappant aux processus de redevabilité donne aux employés un pouvoir

injustifié dans l'attribution de ressources et l'application des règles concernant les usagers, entraînant le risque qu'ils substituent leurs valeurs propres à celles de la loi. Ce risque, générateur potentiel d'arbitraire, s'avère particulièrement sensible pour les usagers dont les droits sont incertains et les ressources limitées, car, pour reprendre les catégories définies par Hirschman (1970), l'option *voice* (qui les verrait se plaindre) est risquée (risque de déni du droit), tandis que l'option *exit* signifie la fin du soutien financier de l'État, qu'ils n'ont pas les moyens de compenser.

1.7 L'analyse des politiques publiques par leurs instruments

Nous avons vu que les approches classiques de sociologie politique ne s'intéressent que très marginalement à la mise en œuvre des politiques publiques. Elles négligent le rôle des agents locaux envisagés comme une simple courroie de transmission et considèrent également que le choix des instruments utilisés pour mettre en œuvre les orientations politiques se résume à une question technique. Cette partie vise à mettre en avant le rôle des instruments dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Raisonnement sur l'instrumentation des politiques publiques constitue un moyen complémentaire de comprendre les politiques publiques dans une logique de déconstruction (d'éléments considérés comme allant de soi). En effet, le recours à l'un ou l'autre instrument n'est pas uniquement un choix technique, car les outils retenus ne sont pas axiologiquement neutres, ils sont chargés de valeurs implicites et basés sur une interprétation particulière du monde. Lascoumes et Le Galès (2004: 13) partent, rappelons-le, de la définition suivante: «un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur». Ces auteurs choisissent de situer leur position analytique du point de vue des effets des instruments en considérant ces derniers comme des institutions au sens sociologique du terme, c'est-à-dire un ensemble plus ou moins cohérent de normes et de procédures qui structurent les interactions des acteurs et des organisations.

Dans cette perspective, les instruments jouent un rôle éminent dans le processus politique. Ils peuvent influencer le comportement des différents acteurs des politiques publiques, susciter des incertitudes au niveau des relations de pouvoir, favoriser certaines catégories d'usagers et en écarter d'autres, exercer des contraintes sur les agents, leur servir de ressource et, par-dessus tout, véhiculer une représentation des problèmes sociaux et des solutions qu'il convient de leur apporter. Ainsi, le choix de certains instruments plutôt que d'autres peut être considéré comme révélateur du fonctionnement des gouvernements et de la manière dont les acteurs politiques tentent d'influencer les processus sociétaux. Des approches comme celle de Desrosières (1993) ont permis de rompre avec l'illusion de la neutralité des instruments et ont mis en lumière le rôle cognitif et normatif de ces derniers.

Comme le montrent les travaux de Hood (1993), les transformations de l'action publique sont étroitement liées au développement de nouveaux instruments (ou à l'adaptation d'anciens). Le développement de l'État durant le XXe siècle a suscité un empilement de dispositifs et de politiques dont la mise en œuvre s'appuie sur une large palette d'instruments. Ces derniers sont censés permettre le pilotage d'une action publique se

déployant dans des environnements de plus en plus fragmentés. Leur essor peut également être mis en lien avec l'essor des technologies de l'information et de la communication qui offrent les solutions techniques d'une mesure quasiment instantanée des principaux indicateurs de l'action publique.

Si l'on reprend la typologie élaborée par Lascoumes et Le Galès (2009), à partir des travaux de Hood, on peut distinguer cinq types d'instruments: législatifs et réglementaires, économiques et fiscaux, conventionnels et incitatifs, informatifs et communicationnels et enfin, normes, standards et «*best practices*». La relation entre développement des instruments et essor technologique s'avère particulièrement saillante dans le cas des instruments informatifs et communicationnels qui visent à accroître la transparence (grâce à des indicateurs statistiques de tous types), des instruments économiques et fiscaux (par le biais de la comptabilité analytique), mais aussi des instruments conventionnels et incitatifs (au moyen d'indicateurs de performance).

Nous allons par la suite nous intéresser particulièrement à une sélection d'instruments, caractéristiques de la nouvelle gestion publique qui participent à une volonté de technicisation et de dépolitisation de l'action publique. Nous retiendrons le point de vue de Lascoumes et Le Galès (2009: 107) selon lesquels «le développement des instruments dépolitisés et la marginalisation de la régulation ne seraient pas dus à des dynamiques de technicisation de l'action, mais à des choix politiques délibérés de mise à l'écart des variables politiques par les élus eux-mêmes». Le recours aux instruments procède également d'une volonté de contrôle, de rationalisation et de planification toujours plus grande de l'action publique, nourrie des avancées de l'informatique. Une telle volonté peut paraître utopique, comme le relèvent les mêmes auteurs pour lesquels «le cimetière des illusions des procédures totalisantes de la rationalisation de l'action publique est particulièrement encombré» (Lascoumes et Le Galès, 2009: 108).

1.8 Agents locaux et instruments

Comme nous venons de le voir, il existe un lien étroit entre l'instrumentation des politiques publiques et la volonté de contrôler plus étroitement la mise en œuvre pour la faire correspondre aux objectifs politiques et institutionnels. On peut se référer au concept de managérialisme, défini comme un «système d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion (...) qui cherche à *rationaliser* toutes les sphères de la vie sociale» (Chanlat, 1998: 20). Le management consiste en un style de gestion particulier, axé sur la productivité et l'efficacité. L'ambition gestionnaire n'est pas nouvelle. En effet, les premières méthodes et activités de gestion apparaissent au XIX^e siècle déjà dans la manufacture. Elles sont développées par des ingénieurs et se caractérisent par le primat absolu des considérations techniques et économiques. Elles considèrent les travailleurs comme des agents rationnels qui font ce qui leur est utile et poursuivent leur intérêt de manière appropriée. Dans «cette anthropologie restreinte, l'être humain apparaît la plupart du temps comme un être abstrait, un objet économique et un individu sans affect, sans histoire et sans culture. Il s'inscrit dans un projet instrumental qui confère toutes les vertus à une seule logique: la logique technique» (Chanlat, 1998: 61). Le management assimile le travailleur à une ressource qu'il s'agit d'employer de façon efficace. La pensée

managérialiste, issue du monde de l'entreprise a progressivement gagné les services publics, y compris le champ de l'action sociale et le monde associatif.

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques sociales, le recours aux instruments de la nouvelle gestion publique constitue, depuis les années 1990 un phénomène incontournable.

“Contemporary policymakers have sought to improve on a history of policy implementation gone awry by turning to the NPM toolkit for strategies to make policy ‘work’ (i.e., work in the sense of advancing explicit higher order goals). One strategy, using performance and outcomes measurement linked to fiscal incentives, has become nearly ubiquitous in social policy. It has been incorporated into legislation ranging from welfare to education to foster care and applied both to public agencies and to private organizations delivering services under contract to government.” (Brodkin, 2011b: 254)

À ce stade de notre réflexion, nous nous limiterons à évoquer l'effet de deux outils caractéristiques de cette approche, la gestion par indicateurs de performance et la contractualisation des relations entre État et acteurs (publics ou privés) de la mise en œuvre. Sur le plan des indicateurs de performance, les travaux menés par Evelyn Brodtkin dans l'état de l'Illinois au sein de trois agences chargées de la mise en œuvre du programme TANF (temporary aid for needy families) ont permis d'actualiser les données mises en évidence par Lipsky. Ces agences sont évaluées sur la base de leur capacité à mettre en activité leurs bénéficiaires, en les envoyant dans des programmes dits de *workfare*, ainsi qu'à faire diminuer le nombre de dossiers. En plus de ces deux indicateurs qui concernent avant tout leurs managers, les agents de terrains sont évalués sur la conformité de leurs dossiers et le respect des procédures. En cas de valeurs insuffisantes des indicateurs (pas assez de mise en activité, trop de dossiers non conformes, etc.), les agences reçoivent des pénalités financières. L'ensemble de ces indicateurs vise à mettre la mise en œuvre en ligne avec les objectifs politiques de mise au travail et d'économies financières (Brodtkin, 2011b).

Après une vingtaine d'années d'application de ces méthodes, il existe désormais suffisamment de matériel pour illustrer les risques d'une telle approche et ne pas se laisser bercer par des résultats apparemment positifs, tels que la réduction de moitié du nombre de dossiers à charge du programme. Ces résultats ne nous apprennent en effet pas ce que sont devenues les personnes dont les dossiers ont été annulés. L'enquête menée par Brodtkin et Majmundar (2010) laisse entendre qu'outre les limitations temporelles à la perception des allocations, il faut compter avec un accroissement des radiations pour raisons administratives entre les années 1998 et 2002. L'argument développé par Brodtkin (2011b) consiste à dire qu'à partir du moment où les agences ont des objectifs à atteindre au niveau fédéral et qu'on laisse les directions locales s'organiser pour y parvenir, on risque d'encourager des pratiques discrétionnaires. Ces pratiques peuvent s'avérer contraires aux objectifs des programmes, empêchant la prise d'un emploi permettant à celui qui l'exerce de vivre au-dessus du seuil de pauvreté, ou violant le devoir d'assistance aux personnes dans la détresse.

L'observation montre que, bien que les indicateurs ne soient pas assez spécifiques pour prendre en compte les particularités locales et les circonstances personnelles des

bénéficiaires, les agences locales ont tendance à uniformiser leurs critères de mesure de la performance (Radin, 2006). De plus, les mesures quantitatives s'avèrent particulièrement insensibles aux aspects qualitatifs de la prise en charge, qu'il s'agisse d'équité ou de tout ce qui relève du «*care*» (McGuire, 2004). Ainsi, une mesure de la performance en termes de réduction du nombre de dossiers et de mise en activité des bénéficiaires ne permet pas de différencier un traitement des usagers visant à rendre plus difficile l'accès aux prestations d'une prise en charge dont l'objectif est de développer les opportunités des usagers de s'insérer sur le marché du travail (Brodkin, 2011b).

Il serait cependant erroné de penser que ce sont les indicateurs eux-mêmes qui parviennent à modifier le comportement des agents locaux, notamment en raison de la distance entre le centre décisionnel et les acteurs de la mise en œuvre. Pour tenter de combler le fossé entre indicateurs globaux et pratiques concrètes, les managers locaux mettent en œuvre diverses stratégies tant formelles qu'informelles. Ils recourent cependant peu aux solutions les plus radicales comme la suspension voire le renvoi d'employés qui résisteraient aux orientations promues par les indicateurs. Ils ne peuvent le plus souvent pas non plus récompenser financièrement ceux qui y adhèrent. Les cadres privilégient en revanche des moyens informels pour valoriser (attribution de certaines tâches, promotions) ou pénaliser (contrôles tatillons voire harcèlement moral) certains collaborateurs en fonction de leur niveau de conformité (Brodkin, 2011).

La logique qui préside à ces modes de gestion s'avère typique du managérialisme que nous avons évoqué plus haut. Elle postule, d'une part, que la mesure de la performance et les incitations peuvent être manipulées stratégiquement dans le but d'orienter les pratiques discrétionnaires des agents en direction des objectifs désirés. Elle affirme, d'autre part, qu'il n'est pas nécessaire de se soucier de la façon dont la politique est mise en œuvre, à partir du moment où les seuils minimaux de performance sont atteints (Brodkin, 2011). En réalité, les choix discrétionnaires ne découlent pas simplement d'une réponse à des incitations, ni même des préférences personnelles des acteurs de la mise en œuvre. Ils dépendent aussi des conditions organisationnelles (faiblesse des ressources, complexité des objectifs, etc.). Contrairement à ce que postule l'idéologie managériale qui fait fi à la fois des facteurs contextuels et des préférences particulières des agents locaux, les pratiques informelles sont plus que de simples réponses à des incitations, elles sont plutôt le fruit d'un ajustement entre contraintes institutionnelles (manque de ressources et indicateurs) et valeurs professionnelles et personnelles.

“Funding requirements, performance evaluation criteria, controls over the flow of clients and normative, coercive and mimetic pressures from their organizational network converge to limit the capability of these agencies to fully exercise their distinct set of values, organizational capabilities, and service practices.” (Hasenfeld & Powell, 2004: 108)

Ainsi, selon le contexte, la réponse à ces injonctions et ces contraintes peut susciter des pratiques informelles qui diffèrent substantiellement de ce que présuppose un modèle basé sur les incitations. Les réponses peuvent s'avérer très diverses, mais on peut, en se référant au cadre théorique de Lipsky les considérer comme des règles secondaires d'application. Brodkin (2011b) suggère quatre types de stratégies adaptatives caractéristiques du monde réel de l'aide sociale dans la pratique quotidienne de ses agents.

- 1 **Gestion de l'accès: manque chronique de ressources administratives et déplacement des coûts.** Les pratiques regroupées sous cette étiquette visent à reporter sur les bénéficiaires les coûts découlant de la complexité organisationnelle et du manque de ressources pour gérer cette dernière. Ainsi, face à des usagers dont les dossiers sont incomplets, notamment parce que des documents se perdent dans leur parcours entre les différents services de l'agence, le déplacement des coûts se traduit par l'exclusion de ces usagers pour refus de collaborer afin d'éviter d'avoir des dossiers non conformes. D'autres pratiques comme le fait de convoquer plusieurs bénéficiaires au même moment au cas où l'un ou l'autre était absent ou en retard permettent aussi d'optimiser la gestion des flux de bénéficiaires en faisant attendre ces derniers parfois plusieurs heures. Le problème devient aigu lorsque ces comportements deviennent des routines envisagées comme une adaptation logique au manque de ressources administratives.
- 2 **Réponse aux besoins des bénéficiaires ou gestion efficiente des flux: simplification et réductionnisme.** Dans cette configuration, les agents choisissent de simplifier les prises en charge en catégorisant les usagers et en redéfinissant les besoins de ces derniers afin de favoriser un traitement efficient des demandes. Ils choisissent ne pas prendre en compte les demandes complexes des usagers en refusant de les écouter ou en ignorant leurs attentes. Ils envoient les bénéficiaires dans les mesures qui sont bien gérées administrativement et qui produisent les documents requis dans les temps, plutôt que dans des programmes adaptés à leur situation. Dans la même optique, les agents utilisent certains programmes pour tester la bonne volonté des usagers: ceux qui se comportent bien dans un programme qui ne correspond pas à leurs besoins pourront être aidés par la suite, alors que ceux qui protestent risquent l'exclusion qui peut être formelle (radiation pour refus de collaborer) ou informelle. Dans le second cas, la personne n'est pas radiée, mais l'agent omet de l'informer de ses droits, la fait attendre plus que les autres, ou encore l'envoie suivre des mesures auprès de prestataires très éloignés de son domicile, etc. Ces pratiques adaptatives peuvent se révéler fonctionnelles à la fois pour l'agence et pour les autorités politiques, mais dysfonctionnelles pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui cherchent à s'intégrer sur le marché du travail ou tout simplement à continuer à avoir accès aux prestations auxquelles la loi leur donne droit.
- 3 **Gestion de la limitation des ressources et des demandes de performance: ritualisation de la prise en charge.** Dans les agences étudiées par Brodtkin, certains agents sont chargés d'animer des clubs de recherche d'emploi. Les ressources pour organiser ces derniers étant passablement limitées, les agents développent des activités dont le but est avant tout de faire passer le temps, comme montrer des films sur les techniques de recherche d'emploi de la classe moyenne supérieure à des personnes qui ne peuvent espérer être embauchées que dans des emplois peu qualifiés pour lesquels les processus de recrutement sont très différents. D'autres activités consistent à discuter dans l'abstrait de la recherche d'emploi, ce qui peut au mieux apporter un soutien affectif sous forme d'espoir et de support moral. En principe, les seuls résultats effectivement recherchés concernent l'atteinte des objectifs en termes de participation et de nombre de candidatures envoyées par les bénéficiaires, quelle que soit leur qualité.

- 4 **Gestion de la dissonance cognitive et des demandes des usagers: délégitimation des attentes des bénéficiaires.** Le fait de considérer une partie des attentes du public comme illégitimes constitue une stratégie adaptative supplémentaire qui permet aux agents de gérer la dissonance cognitive qui peut survenir lorsque, afin d'atteindre les objectifs organisationnels, ils n'apportent pas aux bénéficiaires toute l'aide qu'ils pourraient recevoir. Brodtkin observe que cette stratégie est activement soutenue par les cadres des agences qui font pression sur leurs employés, afin que ces derniers signalent comme non-coopérants des personnes se situant dans des circonstances graves. Cette stratégie qui passe par la redéfinition des bénéficiaires rencontrant des problèmes en bénéficiaires problématiques se manifeste par exemple dans la pression mise par les managers pour faire participer aux programmes d'activation même les personnes qui pourraient légalement en être exemptées (c.-à-d. celles qui se trouvent dans des situations personnelles et sociales particulièrement pénibles). On retrouve ces tendances dans les résultats présentés par Sandfort (1999). Selon cette étude, les employés de l'assistance sociale se réfèrent à trois catégories distinctes pour comprendre les bénéficiaires (ceux qui abusent le système, ceux qui sont hostiles et ceux qui sont méritants). Il faut noter que le classement d'une personne dans l'une ou l'autre de ces catégories dépend autant de la quantité de travail que l'employé doit accomplir au moment où il réalise cette catégorisation que des caractéristiques inhérentes à la personne.

Ces différents exemples montrent que des politiques se limitant à prescrire des résultats (dont la mesure est nécessairement limitée et incomplète) et laissant une marge discrétionnaire considérable aux agences (en particulier à leurs directions) peuvent susciter, dans des conditions organisationnelles particulières, des pratiques allant à l'encontre de la réponse aux besoins des usagers voire même des objectifs des politiques publiques.

1.9 Agents locaux et contractualisation

De nombreux travaux se sont penchés sur la délégation de certaines tâches à des prestataires externes et l'organisation de cette délégation par un système de contrats. L'impact de la contractualisation sur la relation entre agents et bénéficiaires reste cependant peu connu. Van Berkel et Borghi (2008b) constatent qu'au vu du caractère récent de l'introduction de nouveaux modes de gouvernance dans les politiques d'activation, il existe très peu de travaux cherchant à exposer l'impact de ces derniers en termes de qualité et d'efficacité des services, d'efficience, de réactivité aux besoins des usagers et de cohérence des dispositifs. Cependant, il existe plusieurs études consacrées au développement de mécanismes de marché dans le champ des mesures d'activation. Ainsi des auteurs tels que Considine (2001), Bredgaard et Larsen (2005), Struyven et Steurs (2005) ou encore Sol et Westerveld (2005) mettent en avant les problèmes soulevés par ces réformes (ces éléments ont été mis en lumière par Van Berkel et Borghi [2008b]).

- En premier lieu les coûts de transaction⁶ associés au fonctionnement du modèle peuvent s'avérer considérables, notamment lorsque le nombre de prestataires est élevé

⁶ Cf. le point 2.2 pour un développement de ce concept.

et que les acheteurs ont une connaissance limitée du marché. De plus, la volonté de réduire ces coûts a parfois des conséquences négatives sur la qualité des services fournis.

- Deuxièmement, les acheteurs de services (administrations publiques) ont souvent tendance à éviter la prise de risque et l'innovation, ce qui conduit à une certaine standardisation des programmes d'activation. Cette tendance s'observe aussi au sein des programmes eux-mêmes en particulier lorsque la durée des contrats est courte (pas d'investissement dans le développement de services innovants et peu de collaboration avec d'autres acteurs).
- En troisième lieu, les acheteurs ne savent pas clairement quels services sont les plus appropriés pour quels groupes cibles, ce qui ne leur permet pas d'évaluer la qualité réelle des offres fournies par les prestataires. Ce constat est lié à l'asymétrie de l'information entre acheteurs et prestataires de services.
- Quatrièmement, les mécanismes employés pour gérer les relations entre agent et principal s'avèrent avoir des conséquences inattendues. Bruttel (2005) distingue trois types de problèmes attachés à trois types d'outils spécifiques. Il y a d'abord les mécanismes incitatifs comme le paiement en fonction des résultats qui conduisent souvent à des processus de «*creaming*» et de «*parking*» par lesquels les bénéficiaires les plus vulnérables ne reçoivent qu'un soutien minimal. Un autre problème découle de l'utilisation, à des fins d'information, de techniques telles l'étalonnage (*benchmarking*) ou le monitoring (*monitoring*) qui fournissent des informations souvent trop limitées pour contrôler la mise en œuvre. Le troisième mécanisme employé pour réduire l'asymétrie d'information entre le principal et l'agent consiste à développer la régulation, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la flexibilité du système et sur les coûts de transaction.

Pour Van Berkel et Borghi (2008a), l'introduction de nouveaux modèles de gouvernance des programmes d'activation doit être replacée dans un contexte plus large. En effet, l'introduction de ces nouveaux modèles fait partie d'un processus plus large de réforme de l'État social. Les changements au niveau du contenu normatif des politiques (essor de l'activation des bénéficiaires) ont été suivis par une réorganisation des structures institutionnelles à travers lesquelles les politiques sociales sont mises en œuvre (activation institutionnelle). L'activation des individus passe, en quelque sorte, par l'activation des acteurs chargés de la mise en œuvre. D'une part de nouvelles technologies sont requises pour passer de systèmes de démarchandisation⁷ à des services cherchant à influencer les caractéristiques personnelles, la motivation et le comportement des bénéficiaires. D'autre part, les organisateurs de programmes d'activation ont besoin d'une marge de manœuvre qui leur permette de prendre en compte les circonstances locales et individuelles. Ceci nécessite à la fois une marge discrétionnaire accrue pour les agents de terrain et davantage de décentralisation dans la gestion des programmes.

⁷ La démarchandisation désigne le versement par l'État de prestations financières de remplacement en cas de survenance d'un risque social (chômage, maladie, vieillesse, handicap, maternité, etc.). Ces prestations permettent aux individus de subsister et d'être plus ou moins indépendants du marché. Ce concept constitue un des critères de constitution de la typologie des États providence d'Esping Andersen (1990).

Pour Van Slyke (2006), la contractualisation de la relation entre État et organismes offrant des services sociaux constitue un défi sur quatre plans. En premier lieu, il n'y a souvent pas suffisamment d'acteurs pour qu'on puisse parler d'une réelle situation de concurrence. De plus, il arrive fréquemment que les agences publiques n'aient pas suffisamment de ressources administratives pour gérer un marché contractualisé (créer la concurrence, émettre des appels d'offres multiples, formuler des contrats adaptés, développer des mesures de performance, contrôler et responsabiliser les prestataires, mesurer la satisfaction des usagers, etc.). Troisièmement, les directives, les objectifs politiques et les conditions des programmes sont souvent ambigus et rarement contrôlés, ce qui rend difficile pour les dirigeants publics l'évaluation de la fréquence, de la cohérence et de la qualité des services fournis par les prestataires. Et, finalement, les relations contractuelles peuvent avoir la conséquence inattendue de rendre les prestataires associatifs dépendants du financement étatique, ce qui peut conduire à les écarter de leur mission première pour s'aligner sur les objectifs à court terme promus par leurs financeurs.

Pour Salamon (1993) qui s'intéresse aux effets du développement des mécanismes de marché dans des programmes d'aide sociale, il est difficile de déterminer les bonnes ou mauvaises conséquences à long terme d'un suivi public ou privé des bénéficiaires de l'assistance, notamment en raison de difficultés à mesurer les résultats avec suffisamment de précision. Il observe toutefois un risque important d'écrémage dû aux caractéristiques du marché de la réinsertion, en particulier le fait que les mesures ne sont pas directement financées par les utilisateurs:

“...the flow of information required for the effective functioning of the market may not exist in the welfare field. Consumers of services in this field are often not the same people as those who pay, severing a link that is crucial for the market's operation. As for-profit firms enter the social market, moreover, they will inevitably siphon off the more affluent 'customers', leaving nonprofit firms with the most difficult, and least profitable cases.” (Salamon, 1993: 37)

Pour conclure provisoirement sur le rapport entre agents et instruments, on peut dire que l'introduction des outils gestionnaires suscite deux types principaux de tensions, comme le résume Jeannot (2008), à partir d'un passage en revue des travaux de recherche sociologique consacrés aux agents publics en France depuis la fin des années 1980.

- Il existe d'une part une tension fondamentale entre l'introduction de principes de gestion issus du privé et la diversité des situations de face à face entre agents et usagers. Cette tension fait écho à la tension entre objectifs institutionnels et souci de service aux usagers typique de la gestion bureaucratique du travail des agents de terrain. Elle en constitue même le prolongement en dépit du fait que les nouveaux outils gestionnaires (instruments comptables, gestion de la qualité, intéressements financiers, outils informatiques de gestion des dossiers) soient censés être orientés sur le client.
- La seconde tension réside entre différentes manières de viser le destinataire de l'action. Il s'agit de dilemmes pratiques entre la manière dont les agents se représentent les attentes des bénéficiaires et ce qui est présumé dans les outils de gestion.

L'auteur ajoute que l'arbitrage entre ces tensions se fait en situation, donc au cas par cas. Ces tensions persistent, car, le plus souvent, les organisations et leurs responsables refusent de prendre en compte le caractère irréductible de ces dilemmes et y répondent soit en les niant, soit en se contentant d'édicter de nouvelles règles. Dans ces conditions, la modernisation de l'État, matérialisée par l'introduction de nouveaux outils gestionnaires entraîne un accroissement de la charge de travail du fait de l'introduction de nouvelles tâches plus complexes qui viennent s'ajouter à la mission légale des organismes.

1.10 Les valeurs professionnelles et la gestion

Le décalage entre la réalité du terrain et les modèles théoriques s'exprime très bien dans la tension de rôle (Kahn & al., 1964) ressentie par les agents qui sont censés être à la fois des professionnels appelés à décider sur la base d'un savoir expert et des bureaucrates respectant des règles et procédures standardisées (Wright, 2003). Bien que leur statut bureaucratique requière l'obéissance à leur hiérarchie, les agents eux-mêmes tendent à se considérer comme des professionnels et s'attendent à être considérés en tant que tels, en particulier lorsqu'ils réclament que leurs supérieurs leur fassent confiance et les laissent donc employer leur marge discrétionnaire pour gérer leur travail selon leurs propres méthodes.

DiMaggio et Powell (1983) définissent les professionnels comme des travailleurs à même de définir les conditions et les méthodes de leur activité, qui appartiennent à un groupe spécialisé disposant d'un savoir spécifique et ayant réussi à légitimer son autonomie. Si l'on peut considérer les travailleurs sociaux comme des professionnels, cela ne peut être le cas des agents en charge de la mise en œuvre des politiques d'activation (conseillers en insertion, *case-managers*, etc.). Ces derniers sont, au mieux des semi-professionnels (au sens défini par Etzioni, 1969). Tout d'abord, ils exercent un métier relativement récent qui n'est pas aussi institutionnalisé que les professions traditionnelles (Freidson, 2001). De plus, ils ne disposent pas d'une technologie clairement définie et, pour finir, ils ne peuvent bénéficier du soutien d'associations professionnelles bien établies, comme l'ordre des médecins ou le barreau pour les avocats (Van Berkel & al., 2010).

Le thème des professionnels et de leurs rapports avec le management revient souvent dans la littérature (Exworthy & Halford, 1999; Thévenet, 2006). Dans la plupart des cas, ces travaux nous renvoient une image conflictuelle de la relation entre professionnalisme et managérialisme. Ils font état de différences majeures (voire inconciliables) entre les professionnels et les gestionnaires en tant que représentants du système institutionnel. Ces deux catégories d'acteurs diffèrent tant «dans leur rapport à l'organisation dans laquelle ils évoluent, que du point de vue des valeurs qui les animent (Raelin 1986, Exworthy et Halford, 1999)» (Gangloff, 2009: 2). Dans le secteur public, les logiques managériales comptables et de marché sont considérées comme des menaces pour l'autonomie professionnelle (Farrell & Morris, 2003; Fournier, 1999). En effet, la généralisation des environnements de travail en réseau (notamment informatique) fondés sur le partage d'information, qu'il soit interdisciplinaire ou interinstitutionnel, met au défi la capacité des professionnels à disposer d'un savoir exclusif et à pouvoir ainsi exercer une forme de contrôle fondée sur ce savoir (Nancarrow & Borthwick, 2005).

Dans ce contexte gestionnaire, le thème du métier est mobilisé tant par les directions que par les agents (Desmarais & al., 2007). Les premières s'appuient sur cette référence pour accompagner des changements organisationnels, soit par la création de référentiels métiers soit par un appel au recentrage sur le «cœur de métier». Les seconds envisagent le métier et l'appel aux valeurs professionnelles comme une protection contre les tentatives managériales de restreindre leurs espaces d'autonomie (Grimault & al., 2005) et comme un moyen de défendre leur conception du service public (Linhart, 2006). On remarquera aussi que la stratégie de professionnalisation est rarement promue lorsque l'objectif est la réduction du pouvoir discrétionnaire des agents. En effet, le professionnalisme est souvent envisagé comme une partie du problème plutôt que de la solution et les valeurs professionnelles comme concurrentes de la logique institutionnelle qui soutient les pratiques managériales (Van Berkel & al., 2010).

Dans le champ des politiques sociales, on assiste à la cohabitation de logiques de professionnalisation (création de nouveaux métiers, séparation plus claire entre professionnels et gestionnaires) et de déprofessionnalisation (engagement accru de personnel peu formé, création de formations brèves, externalisation de certaines tâches). Ainsi certaines fonctions et tâches se trouvent revalorisées, mais en même temps on tend à «réduire l'intervention sociale à la mise en œuvre d'une expertise sur la base d'orientations et d'objectifs définis et encadrés par [les institutions et les employeurs]» (Aballéa, 2003: 130).

Cet encadrement se réalise fréquemment par le biais d'instruments de gestion de la performance. Le rôle des agents locaux évolue vers une hybridation entre exécutants des politiques publiques et professionnels reconnus (Noordegraaf, 2007). Une telle évolution comporte des opportunités pour ceux des agents locaux dont le travail gagne en intérêt et en autonomie, c'est-à-dire ceux qui occupaient jusque-là des fonctions purement administratives et qui se retrouvent pourvus de nouvelles compétences, à l'image de certains gestionnaires de dossiers. Elle fait cependant courir des risques aux bénéficiaires, car le savoir professionnel auquel devraient se référer ces nouveaux professionnels n'existe pas encore réellement, étant donné la nouveauté de la position de ces derniers.

“By taking the route of professionalization in the absence of a more or less clearly defined ‘profession’, welfare agencies have started a project that may involve considerable risks for the clients they are serving and performance management will not solve this, as it exactly presupposes that frontline workers know what they should do (and are able to do so) to reintegrate unemployed people into the labour market.”
(Van Berkel & al., 2010: 16)

Nombre d'agents affirment que les normes professionnelles constitueraient un moyen efficace de mettre en avant les intérêts des bénéficiaires et donc de défendre l'«orientation de service», qui peine à s'imposer face aux logiques institutionnelles. La professionnalisation est souvent promue par les agents comme substitut au contrôle bureaucratique qui serait alors remplacé par l'auto surveillance du respect de principes éthiques tels que traiter les bénéficiaires dans leur globalité ou encore s'adresser aux individus plutôt qu'à de supposés modes de comportement propres à des groupes. Lipsky (1980) fait remarquer qu'un mouvement de professionnalisation est déjà en cours avec l'allongement de la durée des études de la plupart des *street-level bureaucrats* (enseignants,

soignants, travailleurs sociaux). Il constate également que nombre de ces personnes s'engagent au nom d'un idéal altruiste (vocation). Selon lui, il existe cependant un écart entre l'orientation de service promue en théorie et celle qui existe dans la pratique et la professionnalisation des fonctions de première ligne comporte le risque de renforcer la position des agents en leur donnant un pouvoir supplémentaire, sans pour autant améliorer la prise en charge des usagers.

Pour Lipsky, qui examine notamment le cas des médecins, il existe au moins trois arguments principaux illustrant le risque que la professionnalisation tende à saper l'orientation vers le service.

- En premier lieu, les professionnels ne sont redevables que face à leurs pairs. Ceci contribue à les mettre à l'abri de critiques de personnes extérieures manquant de formation et d'expérience dans leur domaine d'expertise, mais les protège également des critiques des bénéficiaires et de leurs représentants. Les professionnels ont tendance à se couvrir et à ne réagir qu'aux violations les plus graves de leurs normes éthiques. Ce comportement est renforcé lors de la socialisation des nouveaux venus auxquels on fait comprendre l'importance de défendre l'institution dans le cadre de laquelle ils exercent (hôpital, tribunal, brigade, etc.).
- Deuxièmement, les professionnels ont tendance à travailler dans l'isolement. Le statut de professionnel s'appuie sur l'entière maîtrise de son domaine de compétence, ce qui retient habituellement les professionnels de demander de l'aide à leurs pairs pour résoudre des problèmes ou fournir des services à des usagers, puisque demander de l'aide reviendrait à reconnaître un certain degré d'incompétence.
- En troisième lieu, l'essentiel de la socialisation professionnelle se déroule sur le terrain et il est donc très rare qu'un nouveau venu parvienne à soutenir des valeurs impopulaires ou désapprouvées. L'éducation des nouveaux venus quant à ce qui est acceptable, ce qui est approprié et ce qui permet de favoriser sa carrière constitue un déterminant puissant du comportement professionnel à venir.

En dépit de ces éléments, dont on voit bien l'application aux professions libérales, mais moins aux agents publics du champ des politiques sociales, Lipsky estime que les normes professionnelles peuvent tout de même constituer un appui valable pour éviter les écueils de la bureaucratie et du marché.

Ce chapitre nous a permis d'établir la pertinence d'une approche des politiques publiques à travers les agents chargés de leur mise en œuvre en présentant des résultats issus d'un ensemble de travaux ayant adopté une telle perspective.

Après avoir évoqué les agents, nous allons, dans le chapitre suivant, nous intéresser aux instruments organisant la mise en œuvre des politiques publiques.

2 L'organisation des politiques publiques: bureaucratie et nouvelle gestion publique

La mise en œuvre des politiques publiques est réalisée par des agents locaux dont l'activité est encadrée par des instruments d'action publique. Ces derniers se réfèrent traditionnellement à un mode d'organisation bureaucratique, mais tendent de plus en plus à se moderniser pour épouser les contours de la nouvelle gestion publique (NGP), un ensemble de principes et d'outils de management qui visent à redéfinir l'action publique en la rendant moins bureaucratique, plus dynamique, plus flexible et plus proche des usagers. Le discours qui porte la NGP s'oppose point par point à la bureaucratie. Nous verrons cependant dans ce chapitre que les modes d'organisation et de gestion des politiques publiques, bureaucratiques ou non, portent en eux des contradictions que les agents de terrain sont appelés à gérer avec les moyens souvent limités dont ils disposent.

2.1 Bureaucratie et bureaucratisation

Pour bien comprendre l'émergence de la nouvelle gestion publique, nous devons nous intéresser aux principes et aux modes d'organisation contre lesquels la NGP s'est affirmée, les modes de gestion bureaucratiques. Le mot bureaucratie étant à la fois un concept sociologique et une catégorie du langage courant, il est nécessaire d'en distinguer deux incarnations: la bureaucratie comme pathologie et la bureaucratie comme idéal-type de gouvernement.

Dans le langage commun, la bureaucratie est un concept chargé de connotations négatives évoquant les dysfonctionnements d'un mode d'organisation rigide, impersonnel et peu efficace. Les caractéristiques principales de cette bureaucratie-pathologie sont la lourdeur et la rigidité des procédures qui font que toute décision suit un cheminement long et immuable, ce qui entraîne en retour une lenteur considérable des prises de décision. Les bureaucraties seraient également peu productives, eu égard à leur généreuse dotation en personnel. Ce manque de résultats, du point de vue de l'observateur externe, serait lié à l'accomplissement de tâches non directement productives telles que la production de documents et formulaires en tous genres, pour lesquels on emploie souvent le terme de «paperasse».

La critique de la bureaucratie est aussi une critique des bureaucrates et de leur statut, le fonctionnariat. Les fonctionnaires sont envisagés comme des travailleurs inamovibles du fait de la protection que leur assure leur statut. Cette trop grande sécurité de l'emploi serait à la source d'un manque d'ardeur au travail ainsi que d'un manque de réceptivité à l'égard des besoins des usagers. Le reproche de redondance est également évoqué pour indiquer tant la surdotation en personnel du service public que son manque de capacité à s'organiser de façon claire et en évitant les doublons.

Dans une approche un peu plus spécifique, la bureaucratie comme idéal-type de gouvernement constitue un mode d'exercice du pouvoir et de l'autorité politique évoquant étymologiquement le gouvernement par les bureaux. Il s'agit donc d'un système de règles dans lequel le pouvoir est exercé par l'appareil administratif. Le système bureaucratique,

qui s'appuie sur le pouvoir de la norme, peut être opposé à d'autres modes de régulation fondés sur la tradition ou sur le charisme d'individus spécifiques. Nous faisons ici référence à la typologie élaborée par Weber (1971 [1^{ère} éd (posthume) en 1921]) qui distingue trois modes de légitimité du pouvoir politique: le type traditionnel dans lequel l'autorité découle d'une tradition sacrée et valable de tout temps, le type charismatique dans lequel l'autorité se fonde sur les capacités d'une personne à entraîner les autres à la suivre et le type rationnel-légal dans lequel le pouvoir émane de l'organisation elle-même.

Dans le type rationnel-légal, les droits et obligations des gouvernants comme des gouvernés sont spécifiés dans un cadre légal. Les individus se soumettent à l'autorité impersonnelle de la loi plutôt qu'à un individu ou un ordre spécifique. Weber a conçu cette typologie comme un outil analytique permettant de caractériser les principales formes d'autorité, tout en précisant que ces dernières n'existent pas à l'état pur et que les situations réelles comprennent presque toujours un mélange de ces différents types.

L'autorité de type rationnel-légal constitue le fondement des systèmes bureaucratiques. Elle s'oppose aux autres modes d'autorité par une volonté délibérée de traitement impersonnel des individus et des choses, visant à éviter les particularismes, le favoritisme, le népotisme. C'est dans ce sens que l'on peut voir la bureaucratie comme une réaction aux dérives des modes de gestion de l'État qui l'ont précédée. Le développement de la bureaucratie constitue selon Weber une évolution logique et même désirable. L'importance croissante de l'autorité de type rationnel légal représente pour lui une avancée dans le processus de rationalisation de la société qui s'écarte progressivement des formes primitives et mystiques qui se trouvaient au fondement des systèmes précédents.

Le travail de Weber doit être remis dans son contexte historique, celui du développement du secteur public dans l'État allemand nouvellement unifié. En effet, à la fin du XIX^e siècle, le chancelier impérial Otto von Bismarck met en œuvre les premières assurances sociales. La gestion de ces systèmes va nécessiter un développement quantitatif et qualitatif de l'appareil administratif étatique. Ce dernier aura plus que jamais auparavant besoin de s'appuyer sur des spécialistes les plus loyaux et impartiaux possible. En effet, sous l'Ancien Régime, les charges publiques étaient vénales et de ce fait ceux qui les occupaient se montraient souvent plus soucieux de récupérer leur mise de fonds initiale et pas forcément loyaux vis-à-vis du pouvoir royal (ou impérial dans le cas de l'Allemagne à l'époque de Weber).

Les caractéristiques du modèle bureaucratique que nous allons maintenant présenter peuvent être envisagées comme des efforts allant dans le sens d'un traitement plus égalitaire et plus efficace des citoyens.

- 1 Dans le mode d'organisation bureaucratique, chaque membre de l'appareil administratif est censé se comporter de manière impersonnelle et prévisible. Le fonctionnaire, celui qui exerce une fonction, est considéré comme un rouage de l'appareil d'État. Il sait parfaitement ce qu'il a à faire et peut être remplacé facilement.
- 2 Le statut du fonctionnaire détermine sa rémunération, ses possibilités de promotion, sa compétence et sa juridiction. L'appareil d'État est organisé en services selon des domaines précisément délimités. Au sein de chaque service, il existe différents échelons et différentes rémunérations selon la difficulté du travail et les compétences

requis. Des mécanismes de promotion, souvent fondés sur l'ancienneté, assurent un renouvellement stable des fonctions. Entre les membres d'une même strate, les domaines de compétence, ainsi que la juridiction (c.-à-d. le territoire sur lequel la fonction s'exerce) sont clairement établis. L'individu, nommé en fonction de ses compétences, doit s'intégrer dans son poste tel que décrit dans un cahier des charges très précis.

- 3 La bureaucratie repose aussi sur une hiérarchie de statuts dont la coordination est assurée de manière verticale par un contrôle en cascade de niveau en niveau. Le pouvoir est de nature hiérarchique et le respect de la voie hiérarchique constitue un principe auquel il n'est pas possible de déroger. L'accent sur la verticalité fait qu'il existe peu de communication latérale.
- 4 Le modèle bureaucratique se fonde aussi sur la volonté de maîtriser l'incertitude, afin notamment d'éviter l'arbitraire. En effet, si l'on souhaite faire fonctionner l'État comme une machine, il faut que chaque pièce fonctionne comme prévu. La bureaucratie repose sur une métaphore mécaniste de l'organisation et constitue à ce titre une application des principes du taylorisme au champ de l'administration. Une telle conception de l'organisation présente l'inconvénient de ne pas s'intéresser à l'environnement de cette dernière, elle peine donc à prendre en compte le changement, notamment lorsque l'organisation doit s'adapter à des modifications de son environnement.
- 5 Toujours en lien avec la volonté d'impartialité de l'administration, la liberté d'interprétation des lois et règlements se voit limitée au maximum. Comme le pouvoir émane de la norme, il n'est pas possible d'y déroger.
- 6 Cette soumission à la règle est compensée par une relative indépendance du fonctionnaire par rapport au pouvoir politique. Ainsi, si la majorité politique gouvernementale change, il devrait pouvoir continuer à exercer sa fonction dans les mêmes conditions (tant que les lois ne changent pas). Pour ce faire, les procédures d'engagement et de licenciement sont définies très précisément et garantissent, hors faute grave, la sécurité de l'emploi, ce qui vise aussi la fidélisation des employés de l'État et leur attachement aux valeurs du service public, quelle que soit leur couleur politique. Ainsi protégé, le fonctionnaire peut plus facilement faire face aux éventuelles pressions qu'on exercerait sur lui pour qu'il déroge aux règles, ce qui est censé permettre d'éviter au maximum la corruption et autres jeux d'influence.
- 7 La bureaucratie constitue un mode de gestion dominé par une logique de procédure, ce qui signifie qu'un petit nombre d'acteurs pense et formule les règles tandis que les autres agissent suivant ces règles. En ce sens, elle constitue une utopie rationalisatrice.

La sociologie des organisations de l'après-guerre (1945-1965) a consacré une série d'études séminales aux dysfonctionnements des bureaucraties, mettant en avant les conséquences potentiellement autodestructrices du modèle bureaucratique (Blau, 1963 [1955]; Gouldner, 1954; Merton, 1952; Simon, 1947). Ainsi, la spécialisation à outrance peut contribuer à fragmenter les organisations dont les différentes composantes finissent par suivre leurs objectifs propres et se disputer entre elles les ressources à disposition. De

leur côté, le poids de la hiérarchie et l'omniprésence du contrôle tendent à étouffer l'initiative personnelle et la créativité.

L'accent mis sur la continuité et la stabilité peut susciter l'inertie et l'immobilité des organisations, car le changement n'est ni prévu ni encouragé. De façon similaire, le système quasi automatique et très encadré réglant l'avancement des carrières professionnelles risque d'encourager les comportements conformistes et prudents plutôt que l'innovation et la prise de risque pour résoudre des problèmes. Ainsi l'importance de la coordination verticale suscite des comportements de fuite devant les responsabilités. La tendance est double: il s'agit d'une part de «se couvrir» en recherchant l'aval de son supérieur au moindre imprévu et d'autre part de rejeter la responsabilité d'un éventuel échec sur ses subordonnés, en arguant d'un non-respect de la procédure. En conséquence, les employés situés aux niveaux inférieurs de la hiérarchie évitent de prendre la moindre initiative afin d'éviter de «faire faux». La faiblesse des coordinations latérales qui découle de cette emphase sur la verticalité entraîne l'impossibilité à collaborer avec des collègues de service voisins, des problèmes de coordination lors de la mise en œuvre de décisions touchant plusieurs services, ainsi que des redondances.

La bureaucratisation génère également des tensions considérables entre l'expertise professionnelle fondée sur l'appartenance à un corps professionnel doté de ses valeurs propres et l'autorité bureaucratique basée sur la position hiérarchique. Dans le cas des bureaucraties dont la fonction consiste à fournir des services au public, le savoir et l'éthique professionnels des agents entrent souvent en contradiction avec l'accent mis sur un traitement impersonnel des individus. Weber (1971) lui-même avait perçu un risque de déshumanisation des bureaucraties, et averti qu'une administration qui ne se soucie pas des gens peut entrer en conflit avec ses administrés et même s'aliéner les membres de l'organisation, un risque particulièrement sensible dans les grosses structures bureaucratiques. La pensée bureaucratique s'avère trop schématique pour prendre en compte les subtilités du comportement humain.

Un autre problème est évoqué par Merton (1936) qui décrit l'émergence d'une «personnalité bureaucratique», pour laquelle le respect des règles devient une fin en soi et non plus un outil d'action. Une telle posture conduit à négliger «l'esprit» des règles et à les appliquer à la lettre, ce qui conduit à un déplacement des objectifs privilégiant le respect des normes plutôt que l'atteinte des objectifs légaux. Ce comportement correspond à l'attitude ritualiste dans la typologie que Merton (1965) a consacrée aux modes d'adaptation de l'individu à la société. Alors que le conformiste accepte les buts (de la société, de l'organisation ou du groupe) et emploie les moyens prévus, le ritualiste continue à se conformer aux normes sociales et aux procédures coutumières tout en abandonnant la poursuite des buts. La routinisation du travail s'avère particulièrement liée aux tensions régnant dans l'organisation. Ainsi, lorsque la peur domine, qu'un employé craint de mal faire ou que la compétition est trop intense, on peut observer des comportements de repli vers des aspirations plus modestes, vers des tâches parfaitement cernées et plus facilement maîtrisables, dont on sait pouvoir tirer satisfaction et sécurité. «La peur suscite l'inaction, ou plus précisément rend l'action routinière» (Merton, 1965: 184).

Le modèle bureaucratique suscite également une série d'effets pervers liés aux stratégies individuelles d'acquisition, de conservation et d'accroissement du pouvoir. Citons en premier lieu une dérive vers la centralisation qui veut que les décisions soient prises au niveau le plus haut possible afin d'éviter au maximum des adaptations locales qui risqueraient de déstabiliser le système. Une deuxième dérive peut être qualifiée de subordination, elle désigne la recherche du pouvoir pour le pouvoir. Elle survient lorsque, pour des raisons diverses, des individus occupant des positions stratégiques cherchent par tous les moyens (même parfois au détriment de l'atteinte des objectifs organisationnels) à asseoir davantage leur domination. La troisième dérive a été abondamment décrite dans la littérature, qui montre que la volonté de maîtrise de l'activité entraîne un renforcement des mécanismes de contrôle (inspections, révisions, surveillance, etc.), ce qui occupe alors une part considérable des ressources de l'organisation. Pour maîtriser l'imprévu, le système tend en effet à la multiplication des règlements (inflation normative). Les transgressions entraînent de nouvelles règles qui entraînent de nouvelles transgressions chez certains et suscitent le ritualisme chez d'autres. Crozier (1963) parle de cercles vicieux bureaucratiques pour décrire ce phénomène.

D'un point de vue politique, la bureaucratie peut constituer un instrument de pouvoir pour l'administration qui lui permet, du fait de la complexité et du caractère technique de son organisation, de s'affranchir de la tutelle de l'exécutif et de fonctionner de manière quasi autonome. Cette autonomisation constitue un risque, étant donné que tant les citoyens, que les élus se parviennent plus à contrôler l'activité de l'administration. La bureaucratie devient alors, selon les termes consacrés, un «État dans l'État» qui peut s'opposer à la volonté des gouvernants et qui, selon la vulgate libérale, freine le dynamisme du marché.

D'un point de vue managérial, la bureaucratie constitue un instrument de régulation des comportements stratégiques d'acteurs sociaux relativement autonomes. Cette volonté de canaliser les initiatives individuelles en direction d'objectifs collectifs constitue le propre de toutes les formes d'organisation. Dans le cas de la bureaucratie, la volonté de formalisation et de maîtrise de l'incertitude amène à nier l'écart entre travail prescrit et travail réel. Il existe pourtant une multitude de raisons pour lesquelles l'activité des agents (publics ou non) s'écarte des modèles officiels. Alors que le travail prescrit représente ce que l'institution attend de la personne qui travaille, le travail réel représente ce qu'elle fait, compte tenu des aléas. Cet écart est irréductible, on le retrouve même dans les situations de travail fortement automatisées, car il arrive très souvent que l'on fasse autrement que ce qui était prévu afin de s'adapter à des circonstances non planifiées. La négation de l'écart entre travail prescrit et travail réel empêche une gestion adéquate des situations non prévues, ce qui entraîne une baisse d'efficacité de l'organisation, comme l'ont montré les travaux des ergonomes de langue française (Ramaciotti, 1988) et ceux des spécialistes de la psychodynamique du travail (Davezies, 1993; Dejours, 1995).

2.2 L'émergence de la Nouvelle Gestion Publique

Suite aux diverses critiques de l'organisation des services étatiques découlant de la mise en lumière de phénomènes de bureaucratisation et face à des difficultés financières croissantes, les administrations publiques se sont largement ouvertes, dès les années 1980, aux préceptes de la nouvelle gestion publique (NGP). La nouvelle gestion publique

ambitionne de réinventer la conduite de l'action publique (Osborne & Gaebler, 1992) en transposant dans l'administration les principes et les outils de gestion issus du secteur privé. Il s'agit ainsi de faire fonctionner les services publics selon une logique de performance, en se fondant sur une critique radicale de l'inefficacité des modes de gestion bureaucratiques pas assez flexibles et imperméables aux besoins des usagers. L'importation du raisonnement et des méthodes de la microéconomie, couplée à une idéalisation des modes de gestion du secteur privé, constituent le dénominateur commun d'une multitude de modèles et de pratiques mis en œuvre à des degrés divers et à différents niveaux de l'appareil étatique.

L'adoption de ce nouveau cadre de référence constitue un renversement complet des principes d'action du service public (Merrien, 1999). Le fait que la NGP proclame qu'il n'existe pas de différence entre secteur privé et secteur public constitue le premier de ces renversements. En effet, le développement du secteur public avait largement été envisagé dans le but de prendre en charge des tâches qui ne pouvaient pas être accomplies par des acteurs privés, soit parce qu'elles ne pouvaient être rentables, soit parce qu'il était nécessaire qu'elles ne soient pas guidées par l'intérêt commercial, afin notamment de garantir un accès universel aux prestations. Deuxièmement, la NGP place l'accent sur les résultats, alors que les bureaucraties du secteur public se fondaient avant tout sur le respect de la légalité des processus, une répartition équitable des moyens, ainsi que les principes de neutralité et de continuité du service public. En troisième lieu, la NGP considère que les hiérarchies administratives et le statut de fonctionnaire, deux piliers du modèle classique d'organisation du service public, sont inutiles, voire néfastes. En résumé on passe du modèle hiérarchique wébérien (double contrôle hiérarchique et judiciaire / légal) à un modèle contractuel de marché.

Les principes de base de la nouvelle gestion publique peuvent être résumés en six points principaux (Emery & Giaouque, 2003; Ferlie & al., 1996; Lane, 1997; Pollitt, 2001):

- 1 Dans la NGP, l'activité des agents et des organisations doit être orientée en fonction des résultats à atteindre plutôt que des ressources investies. Il faut ainsi distinguer les inputs qui désignent les ressources investies dans le système, les outputs qui représentent les prestations fournies par l'unité administrative, les impacts qui sont les effets sur les groupes cibles et les outcomes qui désignent les conséquences sur les différents milieux ou sur la société dans son ensemble⁸.
- 2 La mesure de la performance et de la qualité par le biais d'indicateurs découle de cet accent sur les résultats. Les indicateurs de performance sont habituellement centrés sur les outputs plus faciles à mesurer et censés être moins influencés par des facteurs exogènes que les impacts et les outcomes. Les indicateurs et normes de qualité concernent en général la qualité de l'organisation.
- 3 Sur le plan organisationnel, la NGP préconise l'allègement et l'autonomisation des structures en prônant une organisation en agences exécutives disposant de leur propre budget et poursuivant des objectifs spécifiques pour l'atteinte desquels elles bénéficient d'une certaine marge de manœuvre quant à l'utilisation des moyens.

⁸ Nous reviendrons plus en détail sur ces concepts dans la suite du texte.

- 4 La NGP consacre la mise en œuvre d'une logique marchande dans le fonctionnement du secteur public. Cette volonté se concrétise par le recours à des mécanismes de marché, c'est-à-dire des dispositifs comprenant au moins l'une des caractéristiques suivantes: concurrence, utilisation des prix, dispersion des décideurs (notamment en confiant des bons aux usagers) ou encore emploi d'incitations financières (Lacasse, 1993).
- 5 La négation de la différence entre secteur privé et secteur public se concrétise dans le développement de partenariats public/privé et la création d'organisations hybrides (agences étatiques autonomes, organismes de service public gérés par des privés).
- 6 Sur un plan plus culturel, la NGP promeut l'efficacité et encourage l'individualisme, le plus souvent aux dépens de valeurs telles que l'équité, la sécurité et l'universalisme.

La mise en œuvre de ces principes poursuit des objectifs de divers ordres et situés à différents niveaux. Sur le plan de l'organisation, la NGP promet une modernisation des processus de production, c.-à-d. l'accroissement de l'adaptabilité et de la réactivité des services administratifs. Concernant la mise en œuvre des orientations politiques, la NGP ambitionne de définir plus précisément les objectifs que chaque service doit atteindre en les formalisant dans des contrats de prestations liés à des enveloppes budgétaires globales. La NGP vise également à généraliser l'évaluation des performances des organisations et des individus. Dans la rhétorique de la NGP, l'ensemble des mesures prises vise, au final, à améliorer la qualité des prestations délivrées au public. Giaucque (2003: 92) ajoute que la NGP se caractérise aussi par «une volonté affichée d'aboutir à la réalisation d'économies, par le truchement d'une augmentation de la productivité organisationnelle».

Bien que la grande diversité des modèles rangés sous l'étiquette NGP rende l'objet difficile à cerner, on peut néanmoins souligner l'importance du facteur technologique qui permet le développement d'outils managériaux de pilotage de l'action publique. Dans les pays de l'OCDE, les mouvements de restructuration des administrations publiques se caractérisent en effet par un recours généralisé aux cabinets de conseil en management. Ces derniers fournissent la technologie et le savoir comptable permettant de reproduire de manière artificielle, dans des institutions publiques, les effets de la pression du marché (Saint-Martin, 2001). Leur rôle consiste à mettre au point des systèmes de contrôle d'orientation néo-taylorienne⁹ qui permettent de compenser le fait que l'on ne peut pas, comme dans le privé, «acheter» la loyauté des employés à l'entreprise. Le pilotage par les résultats nécessite d'identifier des indicateurs de réussite, de les mesurer et de mettre au point d'éventuelles solutions d'amélioration en cas de résultats insuffisants.

Les technologies de l'information et de la communication sont aussi destinées à accroître la productivité et le contrôle du travail effectué par les employés des agences publiques. Ainsi, la «gouvernance à distance» et la mesure quantitative des résultats de l'action administrative représentent des moyens de contrôler l'action des employés de l'État qui sont censés se substituer aux modes traditionnels de contrôle bureaucratique (hiérarchie, règles, procédures). La mise en œuvre d'indicateurs de rendement, qui se concentrent sur

⁹ La principale caractéristique du taylorisme et de ses descendants est le besoin de contrôle des incertitudes organisationnelles. Ce contrôle ne peut être satisfait qu'à travers une approche essentiellement administrative (Pollitt, 1993).

des données mesurables telles que le nombre d'entretiens avec des usagers, le volume des prestations distribuées, a été largement facilitée par le développement de systèmes informatiques toujours plus performants (Bloomfield & Danieli, 1995).

2.3 Fondements théoriques

La nouvelle gestion publique apparaît un peu comme un livre de recettes aux problèmes endémiques de la gestion du secteur public. En cela elle ne constitue pas une théorie à proprement parler, mais on peut néanmoins identifier certains fondements théoriques à la fois dans la microéconomie et les théories du choix rationnel, la théorie politique de l'agence, le managérialisme et la pensée néo-taylorienne.

Fondée sur une approche microéconomique du fonctionnement de l'État, la **théorie des choix publics** (Niskanen, 1971) cherche à appliquer la théorie économique à la science politique. Elle se concentre sur les comportements des acteurs politiques soit en tant qu'individus soit en tant que groupes collectifs. Elle postule que tout comportement humain est dominé par l'intérêt personnel et que, dans la poursuite des buts organisationnels les acteurs (individuels ou collectifs) cherchent avant tout à maximiser leurs gains. La critique théorique ne porte plus sur les carences du marché (*market failures*), mais sur celles du secteur public, qui apparaissent comme source de tous les maux. Appliquée au contexte des administrations, cette théorie affirme que les fonctionnaires se comportent de manière opportuniste en cherchant à maximiser leurs ressources (notamment budgétaires) indépendamment du volume des tâches qui leur sont confiées. De tels comportements conduisent à un gonflement régulier du secteur public et nuisent à l'efficacité de la gestion de l'État (Stassart & de Visscher, 2005). Dans cette optique, les mesures prises visent à influencer le comportement des acteurs concernés en confiant ces tâches à des structures externes, dont la mission et les résultats attendus sont formalisés dans des mandats de prestations (Varone, 1998). Ces agences externes sont en outre mises en concurrence entre elles afin de les pousser à offrir les meilleures prestations au coût le plus bas.

Le problème de la relation entre principal et agent constitue le cœur de la **théorie de l'agence** (Fama & Jensen, 1983), une des théories de l'économie industrielle. Il s'applique lorsque l'action d'un acteur économique, désigné comme étant le «principal», dépend d'un autre acteur, désigné comme «l'agent», à propos duquel le principal est imparfaitement informé. Ce sont l'asymétrie d'information et la divergence des intérêts entre mandant et mandataire qui suscitent les problèmes d'agence. Selon cette théorie, les incitations, les sanctions, les mécanismes de gestion et les systèmes d'information constituent des possibilités de résoudre ces problèmes. Le principal cherche ainsi à limiter les comportements divergents de l'agent en mettant en place un système d'incitations, ainsi que des moyens de surveillance (monitoring).

La **théorie des coûts de transaction** (Williamson, 1994) prend appui sur deux axiomes comportementaux, la rationalité limitée des acteurs (Simon, 1947) et leur opportuniste. Elle postule que toute transaction économique engendre des coûts, dits de transaction, préalables à sa réalisation, notamment en termes de recherche d'information et de prévention d'éventuels comportements opportunistes des autres agents économiques. Chacune de ces transactions génère des coûts propres, parfois très importants, qui

n'existeraient pas si la concurrence était pure et parfaite. Afin de faire face à ce problème, les agents économiques peuvent rechercher des arrangements institutionnels alternatifs leur permettant de minimiser ces coûts. Ces arrangements, Williamson parle de modes de gouvernance, prennent place entre deux pôles, le marché et la hiérarchie. Il affirme que plus l'organisation est importante, plus les coûts bureaucratiques augmentent. Selon lui, les coûts de transaction s'accroissent au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la forme «marché» pour aller vers la forme «hiérarchie».

D'après ces théories, les organisations publiques s'avèrent inefficaces, en raison d'un manque d'incitatifs individuels, d'intérêts politiques divergents et de coûts d'organisation trop élevés. De plus, en raison de l'asymétrie d'information entre les élus politiques et les administrations, ces dernières bénéficient d'une autonomie excessive qui entraîne l'extension continue des budgets publics. La réponse à ces problèmes serait à rechercher dans la mise en œuvre de mécanismes de marché censés permettre, grâce à des incitations individuelles, d'orienter l'action dans le sens recherché et de diminuer les coûts d'organisation.

En plus de ces théories économiques, la NGP puise son inspiration dans l'idéologie managérialiste (voir notamment les œuvres de Taylor, Follet ou encore Drucker) qui postule que les mêmes principes génériques de gestion (priorité à la recherche d'économies, contrôle financier serré, généralisation des audits et évaluation de la performance) peuvent être appliqués dans tous les contextes (Enteman, 1993). Le managérialisme affirme le primat des compétences de gestion et postule qu'il est possible de faire fonctionner toutes les organisations sur la base des mêmes principes de gestion. C'est sur la base d'une telle croyance que les hauts fonctionnaires sont appelés à se comporter en gestionnaires et non en décideurs et se voient conférer pour ce faire des pouvoirs accrus (Urio, 1998). Cette théorie se base sur une conception purement économique du progrès à travers l'accroissement de la productivité. Ces gains de productivité ne peuvent être atteints qu'en appliquant une gestion rigoureuse de la main d'œuvre, par des managers disposant d'importantes compétences organisationnelles, ainsi que d'une large marge de manœuvre. Le managérialisme semble la finalité essentielle des réformes du service public (Genard & Jacob, 2004), sur la base d'une croyance dans la capacité des structures et des pratiques de management à améliorer l'atteinte des objectifs des organisations modernes (Aucoin, 1990).

2.4 Trois modèles idéal-typiques de Nouvelle Gestion Publique

La mise en œuvre de ces principes de gestion se révèle ambivalente. Certains modèles et pratiques de la NGP confirment les prérogatives de l'échelon central tandis que d'autres contribuent à rééquilibrer les rapports de force entre l'administration centrale et les autres parties prenantes (agents de terrain, société civile, usagers). On peut ainsi distinguer trois variantes de la nouvelle gestion publique selon le poids respectif des éléments suivants: flexibilité organisationnelle, efficience et orientation vers les usagers (Ferlie & al., 1996; Mönks, 1998; Emery & Giauque, 2002; Giauque, 2004). On gardera cependant à l'idée que «les situations réelles de réformes administratives sont toujours plus complexes dans la mesure où elles constituent toujours un "savant mélange" de ces trois modèles» (Giauque, 2003: 94).

2.4.1 *Le modèle de l'efficacité ou modèle du marché.*

Ce modèle, dont l'émergence remonte au début des années 1980, vise à rendre les organisations publiques plus efficaces en les calquant sur le modèle du secteur privé. L'efficacité, qui désigne la qualité du service rendu en fonction des moyens investis, constitue le concept central d'un système dont la stratégie principale est la mise sur le marché, qui se concrétise par l'introduction de mécanismes de marché (concurrence, quantification de tous les coûts, pilotage par indicateurs de performance, comparaison de la qualité et des coûts, appels d'offres compétitifs). Ce courant de la NGP repose sur un postulat affirmant que le recours aux mécanismes de marché permet d'optimiser les résultats d'une action publique qui manquerait de réactivité et de dynamisme en raison de l'absence de pression concurrentielle.

Sur le plan des outils de gestion, ce modèle s'appuie en premier lieu sur la mesure de la performance qui doit faire office d'incitant à une gestion efficace. Le recours à divers types d'indicateurs de résultats poursuit cependant des objectifs plus variés. Il vise à améliorer la gestion des organisations en les comparant entre elles (étalonnage ou *benchmarking*). Il doit aussi permettre d'accroître la transparence des politiques publiques. La mesure des résultats peut ainsi faciliter le dialogue et la coopération en particulier lorsque les acteurs impliqués sont réticents à partager l'information (Gash & Wanna, 2006). Pour les politiciens, les indicateurs constituent à la fois une base sur laquelle prendre des décisions, un moyen de démontrer l'utilisation judicieuse des deniers publics et un outil pour évaluer l'efficacité et l'impact des programmes gouvernementaux.

Il existe divers types d'indicateurs qui permettent d'analyser le fonctionnement et les résultats des organismes chargés de mettre en œuvre les politiques publiques. Ces mesures peuvent concerner les ressources, les prestations, les impacts ou encore les effets.

- Les inputs (ou intrants) représentent les ressources investies dans le système.
- Les réalisations administratives (outputs ou extrants) concernent les prestations fournies par l'unité administrative, c.-à-d. l'ensemble des produits finaux du processus de mise en œuvre qui s'adressent directement aux groupes-cibles, tels que les produits et services offerts, les prestations financières versées, les décisions prises, etc. (Varone & Giaque, 2001). Les mesures d'outputs informent les gouvernements et les autres parties prenantes sur l'efficacité des organisations et sur les activités qu'elles accomplissent effectivement. Elles sont axées sur des objectifs à la fois financiers et non-financiers.
- Les impacts directs sont les effets des politiques publiques sur les groupes cibles, plus précisément sur l'ensemble des changements de comportement des groupes-cibles (voulus ou non) directement imputables aux réalisations administratives (Varone & Giaque, 2001). Les impacts directs sont habituellement mesurés en combinant diverses mesures censées représenter certains aspects des comportements et attitudes des individus sur lesquels porte l'action publique.
- Les effets induits (outcomes ou résultats finaux) se situent à un niveau plus global en englobant l'ensemble des effets que les changements de comportement des groupes-cibles provoquent (intentionnellement ou non) sur la nature du problème que la politique vise à résoudre et sur la situation des bénéficiaires finaux (Varone & Giaque,

2001). Les mesures d'outcomes visent à évaluer l'efficacité globale des politiques mises en œuvre par rapport à leurs objectifs. Il s'agit donc surtout de voir si l'activité des organisations est réellement en phase avec ses objectifs affichés.

2.4.2 Le modèle du downsizing, de la décentralisation et de la flexibilité.

Ce modèle repose sur la séparation des rôles et responsabilités entre le niveau politique, qui fixe les objectifs (rôle stratégique) et l'administration publique qui se charge de l'exécution (rôle opérationnel), l'encadrement de l'exécution étant du ressort de la haute administration publique. Il ambitionne ainsi une prise de décision opérationnelle plus en phase avec les besoins du terrain. Ceci passe par un allègement des structures en vue de remplacer la structure pyramidale de la bureaucratie et son fonctionnement en cascade (de niveau en niveau) par une organisation souple dont les composantes sont liées entre elles par des contrats. Afin de garantir une plus grande flexibilité, certaines tâches sont sous-traitées à des organisations externes (privées ou associatives) qui doivent rendre des comptes sur leurs résultats (redevabilité), notamment par le biais de processus de monitoring et d'étalonnage. Cette délégation s'effectue sous une forme contractualisée dans le cadre d'un management par objectifs. Les pouvoirs publics signent avec les prestataires des contrats de prestation précisant les objectifs à atteindre, leur allouent des enveloppes budgétaires, dont le montant peut varier en fonction des prestations effectivement assurées, des résultats accomplis et des besoins estimés. L'administration peut ainsi fonctionner de façon plus souple en flexibilisant les conditions de travail de ses prestataires qui ne bénéficient pas des garanties de stabilité propres aux organismes du secteur public. Un tel modèle repose sur l'hypothèse selon laquelle concéder une marge de manœuvre organisationnelle aux acteurs de terrain (dans le cadre d'un domaine d'action bien délimité) permet de les responsabiliser et d'encourager leur esprit entrepreneurial (Farnham & Horton, 1996).

2.4.3 Le modèle de la qualité ou de la recherche de l'excellence

Ce troisième volet constitue souvent la vitrine et la justification des réformes de nouvelle gestion publique (Giauque, 2003). Il prend lui aussi appui sur une critique du fonctionnement bureaucratique. Ce ne sont cependant pas l'inertie et la lourdeur qui sont ici en cause, mais plutôt le manque de réceptivité à l'égard des usagers et l'impression que l'organisation poursuit ses propres objectifs plutôt que ceux de service public que lui fixe la législation. Basé sur le paradigme managérial de la qualité (*total quality management*), ce modèle tente de modifier la culture organisationnelle du secteur public en vue de générer des attitudes favorables à l'apprentissage et à l'amélioration continue (Hood, 1991) et d'apporter de meilleures réponses aux besoins des citoyens rebaptisés «clients». Les outils de cette orientation vers les usagers s'orientent dans deux directions, des enquêtes de satisfaction (en vue d'améliorer la qualité des services) et le recours à des certifications (telles que les normes ISO) qui se présentent comme des garanties de la qualité du travail effectué. Une variante de cette orientation, basée sur la délégation du pouvoir administratif, prévoit aussi de démocratiser les processus administratifs en accroissant la participation des usagers à la mise en œuvre des services et aux processus de décision les concernant. Selon le postulat général qui sous-tend la nouvelle gestion publique,

davantage de marché et de flexibilité sont les garants des meilleurs services aux usagers, ce qui montre bien les possibles complémentarités entre les trois modèles.

2.5 La mise en œuvre de la NGP, un florilège de contradictions

Nous avons vu jusqu'à présent ce que la NGP était censée réaliser, sur la base de quels principes et avec quels outils. Nous allons à présent examiner les contradictions potentielles que portent en eux les trois modèles de NGP précédemment distingués. Ces contradictions seront pour chacun de ces modèles réparties en trois catégories: les contradictions provenant de la difficulté à concilier des valeurs divergentes, les contradictions liées aux instruments et enfin la contradiction centrale qui apparaît lors de la mise en œuvre. Le tableau ci-dessous résume les éléments principaux de cette analyse.

Tableau 1: Les contradictions de la NGP

	Valeurs et principes	Instruments	Contradiction centrale
Marché/efficience	Valeurs marchandes vs valeurs civiques	Indicateurs de performance	Limites de l'analogie État/marché
Flexibilité/décentralisation	Autonomie vs contrôle	Contrats et accountability	Flexibilité vs stabilité
Qualité/participation	Multiplicité des figures de l'utilisateur	Procédures qualité	Place subordonnée des usagers et de la qualité

2.5.1 Le modèle du marché et de l'efficience

2.5.1.1 Valeurs et principes

L'introduction d'un modèle de type marchand dans le fonctionnement de l'État constitue une source majeure de contradictions dans la mise en œuvre de la NGP, car ce dernier n'intègre pas les valeurs et principes rattachés aux notions de service public et de citoyenneté. Selon les promoteurs de la NGP, l'accomplissement des tâches étatiques devient plus efficace, plus innovant et globalement plus performant à partir du moment où l'on remplace le monopole public par la compétition et les incitations marchandes (Gingrich, 2009). Cependant, on se rend compte qu'en mettant en avant des valeurs telles que la rentabilité, l'efficience productive ou encore la discrétion managériale, on a tendance à reléguer au second plan les principes d'honnêteté, d'équité et de légalité, sur lesquels les décisions publiques se basaient habituellement.

Dans bien des aspects, l'idéologie véhiculée par la NGP entre en contradiction avec les valeurs et l'éthique du service public (Saint-Martin, 2001). En plaçant au premier plan les valeurs et les principes des entreprises marchandes, la NGP tend à nier la spécificité de l'administration publique (Rouillard & al., 2004). Pour Osborne et Gaebler (1992), la compétition incite les prestataires de services publics à tout à la fois comprimer leurs coûts, s'adapter rapidement aux variations de la demande et tout faire pour satisfaire leurs clients¹⁰. Cette référence au client est donc une composante de la «marchandisation» des

¹⁰ "When service providers must compete, they keep their costs down, respond quickly to changing demands, and strive mightily to satisfy their customers" (Osborne & Gaebler, 1992: 79).

activités étatiques. Pour autant, elle ne constitue pas une réelle source de motivation pour les agents publics, mais plutôt un élément qui vient remettre en question leur identité profonde (Giauque, 2003). En effet, les buts sociaux de l'action étatique ne peuvent être atteints sans mettre en jeu des valeurs et s'appuyer fortement sur le système de marché conduit à façonner l'expérience humaine et à se représenter l'individu comme un consommateur de biens matériels, plutôt que comme un citoyen, ce qui comporte un risque de dissolution des liens communautaires (Timms, 1980). En outre, l'esprit entrepreneurial ne peut remplacer l'éthique de la fonction publique (Spanou, 2003).

La recherche de performance paraît synonyme de progrès, d'amélioration, alors qu'elle peut aussi conduire au pire, notamment en termes de standardisation. On observe ainsi, dans les domaines où la concurrence est effective, que la compétition entre prestataires et la courte durée des contrats limitent les possibilités d'investissements dans l'innovation et contribuent à la standardisation des interventions (Van Berkel & Van der Aa, 2005). Des freins à l'innovation peuvent également apparaître lorsque les objectifs et les indicateurs mesurant leur atteinte sont définis trop étroitement (Cutler & Waine, 2000). Stiegler (2004) estime qu'en recherchant la rentabilité au moyen d'indicateurs uniquement comptables, on focalise le débat sur des aspects purement arithmétiques et techniques. Le recours accru à des principes marchands considérés comme neutres ainsi que le développement d'indicateurs de performance toujours plus complexes contribue à dépolitiser les enjeux d'une gouvernance présentée comme une solution technique. Ainsi, le choix des critères d'évaluation est laissé à des groupes d'experts, bien qu'il représente un enjeu politique central, étant donné que ces derniers déterminent dans une large mesure la portée et la direction prises par les politiques (Bowerman, 1995; Salais, 2010).

La NGP contribue au développement d'une culture productiviste dans laquelle la critique réflexive et les questions éthiques ne sont pas suffisamment prises en compte (Boston & al., 1996). Si la finalité principale des politiques publiques devient l'atteinte de résultats quantitatifs, la recherche du bien collectif risque de passer au second plan. On a ainsi employé le terme de «pensée comptable» (Hufty, 1998) pour désigner cette focalisation sur des techniques de gestion faisant recours à des mécanismes de marché. Dans un tel cadre, l'objectif central de l'organisation consiste à équilibrer au mieux les entrées et les sorties, à faire en sorte que les coûts ne soient pas supérieurs aux revenus.

En ce qui concerne la gestion du personnel, la NGP repose sur un discours faisant appel à la motivation des employés en insistant sur la nécessité de leur participation en vue de l'atteinte d'objectifs communs (Giauque, 2004). L'accent que le modèle marchand met sur la compétition contribue cependant au développement de valeurs individualistes. Qu'il s'agisse d'individus cherchant à tirer leur épingle du jeu ou d'unités poussées à surpasser leurs «concurrents», les outils et principes de gestion issus du secteur privé favorisent l'individualisation et l'égoïsme institutionnel, qui voit chaque entité poursuivre ses objectifs propres au détriment des objectifs politiques généraux (Rieder, 2001). Sur le plan organisationnel, cette situation engendre des difficultés de coordination (Emery & Giauque, 2005), notamment en réduisant la transparence, étant donné que les organisations en compétition sont réticentes à fournir des informations stratégiques à leurs concurrents (Reichard, 1998).

2.5.1.2 Instruments: Indicateurs de performance

La mise en œuvre du modèle marchand fait recours à de nombreux instruments de gestion qui sont censés reproduire la pression concurrentielle du marché. Parmi ces derniers, les indicateurs de performance constituent l'outil privilégié de la NGP, car il permet de développer la productivité des services publics et de comparer les performances de différentes unités. En associant la mesure des résultats à des modèles de financement incitatif, la NGP permet de lier performance et rémunération. Cependant, l'analogie avec le fonctionnement du marché s'avère limitée par le manque de correspondance entre les indicateurs et l'activité réelle des agents. De plus, les indicateurs sont le plus souvent construits en l'absence de consensus sur les objectifs assignés ni sur les moyens de les atteindre (Bacache-Beauvallet, 2008) et leur calcul est en outre souvent enveloppée d'un voile d'ignorance (Salais, 2010).

Les indicateurs de performance mis en œuvre se concentrent très largement sur les produits administratifs (outputs), tels que le volume des produits et leur coût, ainsi que sur les délais de production (Varone & Giaque, 2001). Cette focalisation sur les outputs et sur la mesure des performances que l'on retrouve tant chez les décideurs politiques que chez les responsables administratifs peut faire perdre de vue les finalités propres à l'action publique. À force de vouloir créer du sens par la mesure quantitative systématique de toutes les prestations, les organisations publiques courent le risque de ne plus comprendre le sens de la mesure (Emery & Giaque, 2005) et risquent de négliger à la fois les aspects qualitatifs de l'activité des agents publics et les composantes politiques du travail administratif (Knoepfel & Varone, 1999), d'autant plus que les systèmes de contrôle sont dans une large part autoréférentiels en ce qu'ils font uniquement référence au fonctionnement de l'organisation sans prendre en compte ni ses usagers ni les autres parties prenantes (Zürcher, 1999).

Ainsi le travail de «*care*», entendu comme le fait de prendre soin des bénéficiaires, échappe à la quantification, car il prend place dans des relations en évolution constante dans des dynamiques communautaires, et que son contenu évolue en permanence (Neysmith, 2000; Campbell, 2000). Les experts élaborant les indicateurs ne peuvent faire recours qu'à des éléments objectivement mesurables, ce qui écarte tous les facteurs intangibles et tous les concepts abstraits qui ne peuvent être quantifiés. Ainsi, d'autres aspects importants de l'activité humaine ou organisationnelle se révèlent extrêmement difficiles à mesurer. La cohésion sociale, le bien-être collectif ou encore la justice qui constituent pourtant les objectifs globaux de la majorité des politiques publiques s'avèrent problématiques, voire impossibles à mesurer.

Outre cette inadéquation des indicateurs par rapport à la réalité, on peut encore relever un paradoxe de la performance qui fait que les indicateurs de performance ne sont que très faiblement corrélés avec la performance elle-même, car ils ont avant tout une fonction de contrôle: «organizational control is maintained by not knowing exactly what performance is» (Meyer & Gupta, 1994: 309). Dans de nombreux cas, la mesure de la performance s'avère complexe et produit des informations contradictoires, en partie du fait de l'absence de consensus sur ce qui devrait être mesuré (Gash & Wanna, 2006). De plus, les données récoltées dans le cadre de la mesure des performances globales sont souvent inutilisables

au niveau local, car trop générales ou exprimées dans des catégories ne faisant pas sens en termes de gestion quotidienne des entités locales (Reichard, 1998).

La mise en œuvre des systèmes d'indicateurs peut également engendrer une vision productiviste de l'action publique selon laquelle toute valeur qui n'augmente pas constitue une indication d'inefficacité. Les prestataires ont également une forte tendance à privilégier l'atteinte des objectifs à court terme, puisque ce sont ceux sur lesquels se fonde la mesure des extrants et des performances (Clarke & Newman, 1997). Cependant, la recherche de résultats rapides est difficile à concilier avec l'obtention de réels progrès ou améliorations (Noordhoek & Saner, 2005). De plus, l'imposition de critères «industriels» de jugement des performances (productivité) par l'évaluation quantitative des résultats directs participe aussi à l'industrialisation des services, entendue comme une tendance à la taylorisation d'un travail qui était accompli avant l'essor du managérialisme par des professionnels disposant d'une certaine autonomie comme les médecins (Gadrey, 1994).

Le développement de modèles de rémunération à la performance ajoute un risque supplémentaire: lorsque l'organisation se focalise sur l'accomplissement des tâches pour lesquelles des incitations financières sont prévues elle néglige l'accomplissement d'autres tâches. Ainsi, dans le cas de l'externalisation du suivi des demandeurs d'emploi australiens à des prestataires privés, Considine remarque que «The reliance upon short-term financial incentives leads agencies to find innovative ways to maximise a very low-cost form of intervention and to ignore other policy values (...) which don't carry a direct monetary benefit» (Considine, 2000: 292).

2.5.1.3 Contradiction centrale: Le service public n'est pas réellement un marché

Dans le modèle marchand, le client n'est pas toujours le «roi», en particulier lorsque les marchés ne sont pas totalement compétitifs et que l'information est imparfaite. On emploie le terme de «déficiences du marché» (*market failures*) pour désigner les situations dans lesquelles la poursuite d'intérêts purement individuels mène à des résultats qui ne sont pas efficaces. Il peut s'agir de situations de monopole (un petit nombre de producteurs détient le pouvoir de fixer les prix), d'externalités (les coûts ne sont pas supportés par le producteur) ou encore de cas de biens et services publics tels que la police, la protection-incendie, les tribunaux civils et criminels ou encore les routes.

Une première condition pour que l'externalisation de certains services se révèle efficace, est qu'il soit possible d'opérer un choix entre différents fournisseurs privés sur la base du rapport qualité/prix des prestations qu'ils offrent. Dans les faits, il y a souvent très peu de concurrents, voire même un seul fournisseur de service qui soit à même de répondre à l'offre publique (Joana, 2006). En second lieu, les clients sont insuffisamment informés pour effectuer un réel choix. La NGP place ainsi une emphase considérable sur l'évaluation de la qualité des prestations par des usagers dont on surestime parfois la rationalité. Les expériences, qui accordent à ces derniers des bons (*vouchers*) leur permettant de choisir le prestataire qu'ils estiment le plus efficace, font des usagers le seul juge de la qualité, alors que les éléments leur permettant d'évaluer cette dernière s'avèrent particulièrement réduits (Bruttel, 2005). C'est souvent le prestataire situé le plus proche du domicile de l'utilisateur qui est choisi, ce qui peut mener à la disparition de certains services publics dans des régions périphériques en raison d'une demande insuffisante.

Dans la plupart des cas, la question de la marchandisation reste largement une question rhétorique. Plutôt qu'une réelle mise sur le marché des biens et services publics, l'invocation du marché représente une métaphore signalant qu'un certain niveau de compétition ou d'incitations économiques est souhaité afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité de la fourniture de services publics (Reichard, 2002). Même dans ces conditions, les risques d'un traitement des citoyens «à la tête du client» ne sont pas à négliger, car inciter les agents à la performance c'est les désinciter au traitement égalitaire (Bacache-Beauvallet, 2008). En effet, les producteurs se retrouvent fréquemment face à des incitations considérables à réduire leurs coûts de production et risquent de le faire en limitant la palette des alternatives offertes aux clients. Dans ces conditions, les seuls clients qui reçoivent des services sur mesure sont ceux qui sont suffisamment riches pour s'offrir un traitement de luxe. En définitive, il semblerait que le marché ne soit pas mieux armé que la bureaucratie pour résoudre les problèmes collectifs. En effet, dans ces deux systèmes ces problèmes sont envisagés comme individuels et d'ordre privé.

2.5.2 *Le modèle de la flexibilité et de la décentralisation*

2.5.2.1 *Valeurs et principes*

Sur la base d'un objectif de séparation entre le stratégique et l'opérationnel, le modèle de la flexibilité conduit à réorganiser l'administration en agences opérationnelles voire à externaliser certaines tâches. Les unités productives ainsi créées sont censées jouir d'une considérable autonomie opérationnelle permettant aux gestionnaires de mettre en œuvre l'organisation la plus efficace. On observe néanmoins un certain paradoxe entre la volonté de renforcement du contrôle politique et celle de développement de l'autonomie des gestionnaires (Hood & Scott, 1996). La décentralisation du pouvoir s'avère particulièrement sélective, car la liberté accordée par la NGP aux acteurs locaux est en grande partie une liberté de gérer. Pollitt, Birchall et Putnam (1998) parlent de «freedom to manage». En effet, plus l'autonomie opérationnelle augmente, plus le niveau politique se réserve le droit de définir les objectifs et d'en contrôler l'application. Ainsi, l'apparente dérégulation des bureaucraties du secteur public s'accompagne le plus souvent d'un ensemble de mouvements de re-régulation allant dans le sens inverse (Hood & Scott, 1996). Alors que la NGP promet aux acteurs locaux responsabilisation et délégation des compétences, on observe une «centralisation des processus décisionnels au niveau de la direction, mais dans un contexte de déconcentration (groupes de projet)» (Giauque, 2004: 59). Ce décalage provient du fait que la mise en œuvre d'une gestion plus souple ne conduit pas à réduire le contrôle public de la mise en œuvre, car les contrôles de l'État ne peuvent pas être entièrement supprimés, ils peuvent, au mieux, être déplacés ou reconfigurés (Gingrich, 2006).

La coexistence des principes de contrôle et d'autonomie s'avère particulièrement délicate et on assiste souvent à la création de dispositifs centraux de régulation afin de garantir la légalité, l'équité et l'efficacité des pratiques locales avec souvent l'ambition de dégager des «meilleures pratiques» (*best practices*), de les formaliser sous la forme d'indicateurs et de les appliquer ensuite à tous les services dont l'activité est similaire. Lorsque cette tendance est poussée à son extrême, on se retrouve dans un modèle de décentralisation normalisatrice, dans lequel les acteurs locaux se retrouvent avec une marge de manœuvre inférieure à celle dont ils disposaient quand l'organisation était de type bureaucratique (Saint-

Germain, 2001). Ils se retrouvent en effet face à une double obligation de moyens et de résultats, étant donné que leurs ressources sont toujours aussi rigide­ment définies, alors que de nouvelles cibles leur sont fixées.

Lorsque les unités locales se montrent suffisamment performantes, elles peuvent bénéficier d'une marge de manœuvre accrue, car «freedom from central control can be earned by performance» (Clarke, 2004: 38). Cette relative liberté ne profite en général pas aux agents locaux. En effet, même si le niveau central ne se préoccupe pas de réguler les pratiques locales, la décentralisation des compétences opérationnelles s'arrête souvent au niveau administrativo-politique local pour au moins deux raisons. D'une part, les autorités administratives locales saisissent parfois la marge de manœuvre opérationnelle que leur laisse le centre pour édicter des prescriptions supplémentaires visant à mieux encadrer l'action d'agents locaux qui voient alors leur responsabilité accrue, sans pour autant disposer des moyens de cette autonomie étant donné le caractère hautement codifié et réglementé de leur activité. D'autre part, dans les systèmes politiques fédéralistes, les acteurs politiques locaux ont tendance à ajouter aux buts politiques énoncés au niveau national des objectifs propres pour l'atteinte desquels les gestionnaires locaux sont particulièrement responsabilisés. Dans ces cas, les seuls acteurs à disposer de davantage de pouvoir sont les hauts responsables administratifs (Emery & Giaque, 2003). Effectivement ces derniers accueillent beaucoup plus favorablement que leurs subordonnés les principes et les outils de la NGP et ce sont eux qui conduisent les réformes qui sont ainsi mises en œuvre de façon *top-down*.

Finalement, les contradictions internes du modèle décentralisateur de la NGP sont le plus souvent dues à la confrontation des logiques politiques et managériales (Spanou, 2003). En effet, la mise en œuvre d'un contrôle sur les prestations réalisées n'a que rarement entraîné un déclin des contrôles *a priori*, c.-à-d. sur les ressources et l'organisation. Cette addition de deux types de contrôle conduit au renforcement du pouvoir du principal par rapport à l'agent (Stassart & De Visscher, 2005).

2.5.2.2 *Instruments: contrats et obligations de redevabilité*

Le développement de la NGP a suscité un intérêt renouvelé pour les questions de redevabilité (*accountability*), l'obligation de rendre des comptes étant envisagée comme le garant d'un service public plus performant et plus en lien avec à la fois les objectifs politiques et les préoccupations des citoyens, grâce au surcroît de transparence qu'elle amène à l'action publique. Cependant, on observe que le développement de la NGP entraîne plutôt une modification de la nature de la redevabilité, qui d'extensive devient intensive (Donahue & Nye, 2002). Plutôt que d'être tenues globalement responsables sur de multiples fronts et vis-à-vis d'acteurs multiples, les unités publiques deviennent redevables par rapport à des résultats spécifiques et vis-à-vis des seuls pouvoirs publics (Gingrich, 2006).

Pour ce qui concerne la performance, le nouveau régime de redevabilité comporte une tendance croissante à l'autoréférentialité, étant donné que la reddition de comptes devient un objectif à part entière, alors que d'autres mécanismes qui permettaient de tenir les acteurs publics responsables sont transformés et souvent affaiblis (Schroeter, 2006). Le fait de mesurer la performance peut, comme on l'a déjà évoqué, orienter les comportements des acteurs publics vers l'accomplissement prioritaire des actes sur lesquels ils sont

appelés à rendre des comptes. On observe même fréquemment chez les prestataires externes une pression à l'occupation des places commandées, ainsi qu'un accent sur l'atteinte des objectifs mesurés par les indicateurs quantitatifs (Van Berkel & Van der Aa, 2005). Dans ces conditions, les mesures de performance perdent de leur utilité en tant qu'outil de gouvernance (Gash & Wanna, 2006).

Le discours justifiant la NGP affirme qu'il est possible de réduire le poids du contrôle interne et du travail administratif associé tout en développant des outils de mesure des performances. Pour Pollitt & Bouckaert (2000), il ne s'agit pas d'une contradiction en soi, mais plutôt d'un équilibre à trouver entre ces deux dimensions. Ces auteurs notent toutefois que les systèmes de contrôle possèdent une tendance intrinsèque à alourdir les organisations, notamment car la mise en œuvre du contrôle entraîne, dans un processus cyclique, des contrôles supplémentaires. On retrouve ici une variante des cercles vicieux bureaucratiques de Crozier (1963). Tout compte fait, la mise en œuvre d'indicateurs de rendement, mettant en rapport des produits administratifs mesurables avec le montant des frais investis, a permis un renforcement du contrôle hiérarchique des agents, entraînant, dans certains cas, une diminution de leur marge de manœuvre via l'automatisation croissante du traitement des dossiers (Cousins, 1987).

L'usage de contrats de prestations constitue le moyen principal de gérer les relations entre financeurs et prestataires. Ces contrats détaillent les objectifs à atteindre, ainsi que les indicateurs mesurant leur atteinte. Il faut toutefois préciser que les processus de redevabilité ne s'arrêtent pas au monitoring des indicateurs de performance. Il existe également des normes de qualité (que nous évoquerons dans le modèle de NGP fondé sur la qualité) selon lesquelles les prestataires doivent être accrédités et les mandants ont la possibilité de commanditer des audits tant sur le fonctionnement que sur la comptabilité de ces derniers. Ces audits externes viennent s'ajouter à des systèmes internes de contrôle financier et budgétaire (*controlling*) et à des inspections (annoncées ou non à l'avance). On assiste bien à un renforcement du pouvoir des bailleurs de fonds qui se retrouvent en mesure d'imposer chez les prestataires de services des contrôles de tous ordres. Ainsi la sacralisation de la formule «qui paie décide» a entraîné un «gonflement des tâches gestionnaires parasites au détriment des tâches cliniques ou relationnelles, mais aussi l'intériorisation par les acteurs de l'inéluctable nécessité de rendre toujours plus de comptes aux autorités» (Chauvière, 2006: 193).

La volonté d'accroître l'efficacité entre en contradiction avec l'accroissement des procédures de redevabilité, notamment en recourant à des indicateurs (Pollitt & Bouckaert, 2000). La tension qui se manifeste entre efficacité et redevabilité est liée à la distinction entre *outputs* et *outcomes*. La mesure des *outputs* permet de garantir la redevabilité vis à vis des financeurs, tandis que celle des *outcomes* exprime l'efficacité. Alors que les premiers sont contrôlables, les seconds sont largement influencés par des facteurs externes. Si l'on se concentre sur les *outputs*, on perd de vue les *outcomes* (East, 1997), alors que si le centre décisionnel se concentre sur les *outcomes*, il ne peut plus tenir les gestionnaires responsables et redevables, car les *outcomes* se manifestent sur une période longue et ne peuvent être attribués à l'action spécifique d'un service (Pollitt, 1995). Cette tension est, selon Pollitt et Bouckaert (2000), le plus souvent résolue par un accent sur les

outputs qui sont mesurables, observables sur une courte durée, attribuables à l'action de l'administration et de ses gestionnaires et moins coûteux à mesurer.

Dans le secteur des politiques sociales, les processus de décentralisation et d'externalisation conduisent souvent à déléguer certaines tâches à des acteurs associatifs. Ces derniers, qui étaient auparavant financés en fonction de la perception générale de leur utilité sociale, se retrouvent face à des demandes de redevabilité de plus en plus détaillées, tant sur le plan comptable que sur celui des procédures et des résultats (McKenna, 1996; Taylor & Hoggett, 1994). Les contrats de prestations que ces organismes administratifs doivent signer avec leurs différents bailleurs de fonds sont en général centrés sur la production de biens et de services. Ce faisant, ils négligent d'autres prestations moins aisément quantifiables fournies par les acteurs associatifs, telles que «la contribution à la cohésion sociale, l'exercice de la démocratie ou l'expertise du travail de terrain» (Battaglini & Dunand, 2005: 12). Le rôle de prospective du secteur associatif n'est pas non plus valorisé, qu'il s'agisse de l'identification de nouvelles demandes et de la mise en œuvre de services dans des secteurs auxquels les autorités publiques et les acteurs de marchés ne se sont pas encore intéressés, ou encore d'une participation à la définition des politiques sociales (Evers & Laville, 2004). On court ainsi un risque d'étatisation du monde associatif qui devient un simple sous-traitant de l'État.

La dépendance des services à l'égard des autorités politiques et des décisions budgétaires limite la volonté affichée d'autonomiser les services en matière de gestion et empêche la débureaucratization d'entités qui ne peuvent s'opposer à la volonté de contrôle de leurs financeurs (Giauque, 2004). Dans ce modèle de contractualisation, l'inégalité des contractants pose problème: la régulation locale négociée qui devrait permettre d'adapter les termes du contrat de prestations aux spécificités locales est en effet surdéterminée par une régulation de contrôle tutélaire (Enjolras, 1995) d'un centre qui est à la fois juge et partie¹¹. La coproduction des procédures entre les différentes parties prenantes du dispositif reste le plus souvent très limitée. Les acteurs locaux se retrouvent donc engagés dans des partenariats imposés, suivant un modèle de gouvernance hiérarchique centré sur l'autorité publique, dans lequel l'étendue de leur marge de manœuvre est étroitement limitée par les prérogatives de l'administration centrale (Eme, 2005). Pourtant ce modèle de contractualisation est peu remis en question par les prestataires, car «chacun ou presque peut toujours espérer tirer son épingle du jeu» (Bode, 2007: 227).

2.5.2.3 Contradiction centrale: la recherche de flexibilité suscite crainte et repli

La flexibilisation de l'organisation des politiques publiques ne reste pas sans conséquences sur les conditions de travail des agents de l'État. Si les managers sont globalement satisfaits, c'est rarement le cas des employés qui, en dépit d'un discours valorisant l'implication individuelle, se retrouvent souvent dans une position défensive, en raison des incertitudes et d'un scepticisme croissant face à des promesses non tenues (Giauque, 2004). Le problème vient aussi du fait que la NGP permet aux dirigeants de se décharger des responsabilités en cas d'échec, ce qui conduit à responsabiliser les agents locaux plutôt que

¹¹ «Parties prenantes dans les formes de gouvernance avec les acteurs de la société civile, [les élus et l'administration] sont juges dans les appareils politico-administratifs; cette double position ne facilite pas une parole égale et autonome entre les acteurs dans les espaces de partenariat» (Eme, 2005: 47).

des politiciens élus ou des managers qui sont pourtant ceux qui auraient le pouvoir de faire évoluer la situation (Cohn, 1997).

L'objectif de motivation du personnel et de promotion d'une nouvelle culture entrepreneuriale entre en contradiction avec la volonté de flexibiliser les conditions d'engagement (davantage de contrats à durée déterminée, suppression du statut de fonctionnaire) et de restructurer les services publics (Pollitt & Bouckaert, 2000). De plus, les aspirations managérialistes de la NGP entrent en conflit avec les normes professionnelles des agents (cf. 1.10). Ainsi, dans le cas de services sociaux, la managérialisation ne va pas sans susciter des conséquences non attendues, mais profondes en termes de déqualification, disciplinarisation et restriction du travail social (Baines, 2004). On observe également des comportements ritualistes qu'on pensait réservés à la bureaucratie, lorsque les agents choisissent de «travailler pour les indicateurs» même si cela va à l'encontre des buts du programme (Newman, 2001). En ce qui concerne les conditions de travail, la taylorisation du travail entraînée par la nécessité de rationaliser l'activité et de mesurer les prestations et leur impact entraînent souvent un déclin de la qualité de l'environnement de travail en plus d'une résistance considérable de la part des agents (Maeder, 2007).

Nombreux sont les agents à estimer se retrouver dans le «pire des deux mondes» (Peters & Savoie, 2001), avec à la fois les attentes de performance et la concurrence du marché, sans les possibilités de bonus financier, et les contraintes de la bureaucratie, sans la garantie de l'emploi. Cette injonction contradictoire à se comporter à la fois comme des entrepreneurs et des bureaucrates s'avère particulièrement forte au sein des services dans lesquels les mécanismes de contrôle administratif et financier n'ont pas été supprimés, souvent sous la pression des autorités politiques qui refusent d'abandonner leurs prérogatives en matière de contrôle (Emery, Giauque, 2005). On la retrouve également dans les organisations qui ont introduit des normes de qualité qui opèrent comme des substituts fonctionnels aux prescriptions bureaucratiques. On peut toutefois se demander si cette volonté de conserver un contrôle serré sur la mise en œuvre des politiques ne s'avère pas tout aussi illusoire que dans le modèle bureaucratique (Bonvin & Varone, 2004).

2.5.3 Le modèle de la qualité et de la participation

2.5.3.1 Valeurs et principes

Les composantes de la NGP qui insistent sur la qualité introduisent une nouvelle manière d'envisager l'action publique et ses destinataires. Nous rejoignons ici une des tensions évoquées au point 2.5.1.1 à savoir le risque de remplacer les principes de légalité par ceux du marché. L'action publique dont il faut améliorer la qualité risque aussi d'y perdre en termes de valeurs. Lorsque l'on désigne les destinataires de cette action comme des clients, voire des consommateurs de services publics, on peut occulter qu'il s'agit aussi de citoyens. La question qui se pose est celle de la cohabitation de ces différentes identités et des valeurs qui leur sont attachées. Le service public s'adresse à des citoyens qu'il s'agit de traiter équitablement et honnêtement tout en faisant preuve de transparence. La variante de nouvelle gestion publique qui insiste sur la qualité s'adresse à des clients qui doivent être satisfaits, métaphore évoquant plutôt le particularisme, le marchandage voire le secret

(Rouillard & al., 2004). La difficulté à faire cohabiter ces deux ensembles de valeurs constitue la transposition au niveau de la mise en œuvre de la tension entre valeurs marchandes et valeurs civiques.

Dans le même ordre d'idées, la volonté d'associer les usagers des services publics à leur mise en œuvre, que ce soit dans la prise de décision ou dans la réalisation effective, peut également conduire à des dérives. En effet, la variante participative de la NGP se base sur l'idée de coproduction qui consiste à faire de l'usager un partenaire du service qui lui est rendu, ou plutôt à l'associer à la production d'un service qu'il doit se rendre à lui-même. Cette injonction à la participation des usagers risque cependant d'accentuer les inégalités, car tous n'ont pas les mêmes capacités ni la même envie de participer.

2.5.3.2 Instruments: procédures qualité

Dans le domaine commercial, la politique de la qualité vise à garantir au client que les produits ou les services qu'il achète sont conçus et fabriqués selon un mode d'organisation stabilisé. En tant qu'instrument de gestion, la qualité constitue un processus de mise en cohérence des actions ambitionnant de réduire l'écart entre les pratiques et les règles qui visent à les orienter. Son originalité par rapport aux modes d'organisation tayloriens classiques consiste à ne pas chercher à édicter des règles «d'en haut», mais à les formuler «par le bas», «à partir de la contribution de ceux qui réalisent le travail et qui doivent désormais produire ces règles à l'issue d'une activité d'écriture et de mise en mot de leurs pratiques» (Cochoy & De Terssac, 1999: 6). Ce processus de production de règles autonomes reste cependant piloté par la hiérarchie qui est responsable de la régulation de la démarche qualité.

Le développement des démarches qualité dans le secteur public suit les mêmes principes et constitue donc un mode de gestion beaucoup plus ambivalent que l'imposition de procédures bureaucratiques. La démarche qualité repose en effet sur l'engagement des agents qui espèrent que ce processus leur permettra de mettre en valeur leur travail, alors que les dirigeants y voient plutôt un moyen d'asseoir leur autorité. Les attentes quant à la formalisation que permet la démarche qualité ne sont pas les mêmes selon la position hiérarchique: les managers cherchent des données pour se légitimer par rapport au centre décisionnel, alors que les agents en attendent de l'aide pour accomplir leur travail. (Maeder, 2007). C'est là le quiproquo fondateur de la démarche qualité:

«d'un côté, l'encadrement adopte la démarche qualité parce qu'il pense qu'un tel dispositif va lui permettre de mieux connaître sa propre organisation et donc de mieux cadrer, contrôler, superviser, stabiliser, enchaîner les gens à leur poste et à leur parole; d'un autre côté la base joue le jeu, parce qu'elle pense que sa participation à l'écriture des procédures va lui donner les moyens de préserver et de légitimer ses acquis, de voir ses compétences reconnues, d'obtenir des garde-fous écrits, etc.» (Cochoy & De Terssac, 1999: 7).

Même dans le monde de l'entreprise, la figure du client, qui préside à la démarche qualité, reste la plupart du temps largement rhétorique (Neuville, 1997), car il existe peu de moyens efficaces pour prendre en compte son avis. Son invocation permet cependant d'obtenir un moyen d'influencer le comportement des salariés tout en diluant cette contrainte dans une instance extérieure qui s'avère souvent insaisissable. Dans le secteur

public, le client n'est pas plus réel, même s'il est souvent invoqué pour justifier les réformes organisationnelles. Il constitue comme dans le secteur privé une figure disciplinaire (Giauque, 2003) qui permet de développer un discours «fataliste» présentant les responsables hiérarchiques comme tout aussi impuissants que leurs collaborateurs face à l'inéluctabilité des réformes en cours.

«Le pilotage s'effectue ici par le recours aux mécanismes de marché censés favoriser la meilleure combinaison possible entre offre (de qualité, abordable et universelle) et demande de services publics. La satisfaction du citoyen-client, opérationnalisée au travers des indicateurs de performance, est invoquée comme instrument de régulation de l'administration publique.» (Bonvin & Varone, 2004: 131)

Dans le domaine des politiques sociales, on constate que la situation des usagers ne s'améliore pas significativement, voire qu'elle empire. Ainsi les agences publiques d'emploi françaises ont, en 2007, entièrement automatisé leurs fonctions d'accueil et les usagers doivent désormais passer obligatoirement par des répondants téléphoniques automatiques dont le rôle consiste à trier les demandes, afin de rationaliser le fonctionnement des agences (Lavitry, 2009a). Au-delà des cas particuliers, il existe une contradiction entre l'objectif affiché de personnalisation du service et la taylorisation de l'action publique, qui passe notamment par les procédures de qualité. La recherche de l'efficacité ne fait finalement que peu de cas de la qualité effective des services, surtout dans un contexte de concurrence. Ainsi, dans le domaine des soins à domicile, la mise en compétition des prestataires «peut conduire à une production tayloriste des aides, la contractualisation des aides ne permettant souvent pas de tenir compte des impondérables de l'intervention individuelle, d'autant qu'elle s'inscrit dans le cadre de budgets fréquemment plafonnés» (Bode, 2007: 224).

La distinction que fait la théorie juridique entre substance et procédure (Cook, 1933), soit entre le fond de la loi et les moyens qu'elle prévoit, se révèle pertinente pour comprendre la conception de la qualité dans la rhétorique de la NGP. Le cas des réformes des politiques sociales britanniques durant les années 1990-2000 est tout à fait exemplaire du fait que l'on peut parfaitement améliorer les processus (accueil plus chaleureux, procédures plus simples, traitement plus rapide des demandes, etc.) tout en réduisant l'accès effectif aux prestations (contrôles plus approfondis, durcissement des critères d'éligibilité, développement des sanctions, diminution de la durée maximale de perception des prestations, etc.). Cette distinction peut aussi servir à mettre en lumière l'impact négatif d'une focalisation sur la procédure au détriment de la substance (l'esprit de la loi). La vision de la qualité portée par les instruments de certification et autres labels de qualité permet, en quelque sorte, de résoudre la contradiction entre les objectifs d'économie et d'amélioration de la qualité: les dépenses pour les prestations (substance) sont réduites, tout en améliorant la «qualité» (procédure) (Pollitt & Bouckaert, 2000).

2.5.3.3 Contradiction centrale: place subordonnée des usagers et de la qualité

Pour Talbot (2003), il existe un paradoxe entre, d'une part, la centralisation des décisions stratégiques et l'impératif de redevabilité et, d'autre part, la décentralisation de la gestion opérationnelle et la volonté de faire participer les usagers. Cette contradiction entre centralisation et participation se résout en général en faveur de la centralisation. Ainsi,

dans le triangle des relations entre le niveau politique, l'administration et les citoyens, ces derniers ont davantage de peine à défendre leurs intérêts.

Il existe dans la NGP trois ensembles d'objectifs potentiellement contradictoires: renforcer le contrôle politique, donner davantage de liberté aux managers et renforcer la capacité d'action des usagers (Pollitt & Bouckaert, 2000). La conciliation de ces trois objectifs est possible jusqu'à un certain point. Ainsi les gestionnaires disposent de davantage de liberté par rapport à l'utilisation des ressources qui leur sont confiées, mais doivent en contrepartie rendre des comptes détaillés aux responsables politiques. Dans le même temps, il est possible de mieux informer les usagers sur le fonctionnement et les performances de l'administration, ainsi que de mettre à leur disposition davantage de possibilités de réclamation ou de recours.

Pour Pollitt et Bouckaert (2000), cette triple contradiction peut être surmontée si le politique évite d'intervenir dans la gestion, si les objectifs sont clairs et relativement en lien avec les attentes des usagers et si les différentes organisations impliquées dans la réalisation d'un même service poursuivent les mêmes objectifs. Ils notent cependant que «In a perfect world these [three goals] would be more or less compatible. In the real world there is frequently a trade-off between one or more of the three corners » (Pollitt & Bouckaert, 2011: 203-204). Le terme «*trade-off*» qu'on traduit habituellement par compromis désigne ici l'impossibilité de choisir toutes les options à la fois, parce qu'avoir davantage de l'un des éléments implique d'en avoir moins des autres. Par rapport à la même thématique, Hood (1998: 208) ajoute que «since not everyone can be 'empowered' at the same time, who exactly is to be empowered against whom, and how, is a key test of cultural bias in visions of modernization». La conciliation de ces impératifs contradictoires s'opère bien souvent aux dépens des usagers, qui disposent en général d'un pouvoir moindre (Clarke & Newman, 1997; Evers & al., 1997).

Outre ces questions de niveaux de pouvoir, il existe également une forte tension entre la volonté de limiter les coûts et celle d'accroître la qualité (Pollitt & Bouckaert, 2000). Le risque est ici considérable que l'objectif d'amélioration de l'efficacité au nom de la rigueur budgétaire prime sur celui de la qualité des prestations et de leurs finalités sociales.

«Dans le domaine social, le souci d'optimiser la gestion publique tend à porter sur la diminution des coûts et la mise en place d'instruments de contrôle plus performants visant à vérifier la légitimité des prestations distribuées et de leurs bénéficiaires. La rationalisation de la gestion publique prend ici le pas sur le souci de l'utilisateur et l'agent local se trouve en porte-à-faux entre des injonctions contradictoires.» (Bonvin & Varone, 2004: 136)

En effet, le développement du contrôle financier constitue le plus souvent la motivation principale des réformes de type NGP. Dans un premier temps, cela n'empêche pas d'accroître la performance et la qualité des services rendus par les administrations, parce qu'il est possible d'améliorer les processus sans moyens supplémentaires et que la réduction du cercle des ayants droit peut permettre de garantir des services plus efficaces à ceux qui n'en sont pas exclus. De même, les progrès technologiques et les économies d'échelle ne péjorent *a priori* pas la qualité des prestations. Cependant, Pollitt et Bouckaert (2000) notent que les acteurs sont peu incités à améliorer la qualité, car cela ne fait en général pas augmenter les budgets qui leur sont alloués. De plus, la possibilité

d'économiser tout en améliorant la qualité du service n'est pas infinie (Murray, 1998), ce qui veut dire que la conciliation de ces deux impératifs n'est possible que dans le cas de services peu efficaces. En revanche, dans des systèmes déjà efficaces et en l'absence de révolution technologique, la contradiction ne peut être dépassée.

C'est ainsi que l'on observe un décalage considérable entre, d'une part, une logique civique visant à améliorer la qualité des services en personnalisant les prestations et en prenant en compte les préoccupations des usagers, et d'autre part une logique marchande qui conduit à évaluer les services par rapport à leur capacité à réduire au maximum le coût de leurs prestations (Giauque, 2004). Le champ des politiques sociales s'avère particulièrement favorable à ce genre de dilemmes, qui tendent à s'exacerber dans le cas des bénéficiaires les plus défavorisés. Ainsi, dans le domaine des prestations d'aide à domicile, Bode observe que la pression sur les coûts et la taylorisation des prestations entraîne des «incitations à négliger les besoins sociaux les plus complexes» (Bode, 2007: 226), en particulier lorsque «les usagers n'ont que peu de contrôle sur les pratiques professionnelles» (id.). Dans le cas de programmes de suivi des demandeurs d'emploi australiens par des prestataires privés, Considine (2000) observe que la mise en compétition des opérateurs semble avoir accru la pression à l'obtention de n'importe quelle forme de travail salarié, quelles que soient l'expérience et les préférences des demandeurs d'emploi. Dans le cas des politiques britanniques de l'emploi, Blackmore (2001) conclut que l'introduction de pratiques managériales ne conduit ni à une meilleure application des règles par les agents ni à un meilleur service pour les usagers. Au contraire, le stress supplémentaire suscité par les contraintes de ressources, l'intensification du travail et la pression à la performance ont affecté la satisfaction au travail des employés, ce qui se reflète dans la qualité du service aux usagers.

Ce chapitre nous a permis de systématiser le cadre organisationnel dans lequel la problématique de la marge discrétionnaire des agents des politiques sociales actives prend place. Partant des perceptions courantes des travers de l'organisation bureaucratique, il a montré comment ce modèle d'organisation porte en lui-même les germes de ses dysfonctionnements, résumés en termes de bureaucratisation. Il a ensuite présenté un modèle d'organisation du secteur public fondé sur une critique radicale de la bureaucratie, la nouvelle gestion publique. Sur la base d'une distinction conceptuelle en trois modèles, il a ensuite été possible de distinguer les principales contradictions que peut susciter la mise en œuvre des principes et des outils de la nouvelle gestion publique. L'étude empirique qui suivra sera l'occasion de constater comment ces contradictions sont gérées au quotidien par les agents de terrain, mais avant cela il convient de s'intéresser au cadre normatif qui sous-tend leur activité, les politiques sociales actives qui, on le verra, ne sont pas non plus exemptes de contradictions.

3 Politiques de l'emploi et activation

Ce chapitre vise à faire le point sur le contexte politique de la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Il retrace brièvement l'essor de l'État social actif, les principes à la base de ce dernier et la variété des politiques d'activation, avant d'entamer une discussion du concept d'employabilité dont le développement constitue la modalité principale des politiques d'activation. Il analyse ensuite les principales tensions suscitées par la mise en œuvre de ces politiques. On y verra notamment que le développement des dispositifs d'activation et l'essor des pratiques managériales sont étroitement liés.

3.1 Des politiques de l'emploi en mutation

Les politiques publiques de l'emploi désignent de manière générale l'«ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en améliorer le fonctionnement et à diminuer les déséquilibres qui peuvent y apparaître» (Gautié, 1993: 12). On peut différencier ces politiques selon le niveau auquel elles interviennent. Les politiques macroéconomiques cherchent à agir sur la demande de travail en relançant la croissance et l'emploi, tandis que l'aide aux chômeurs exerce son action sur l'offre de travail en visant la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Les politiques macroéconomiques menées durant les Trente glorieuses (1945-1975) s'appuient sur la théorie économique keynésienne, selon laquelle le recours au marché ne permet pas d'assurer à lui seul l'équilibre du plein emploi¹². En effet, en période de crise, les salariés, qui redoutent, ou subissent déjà, des pertes (diminution des revenus, chômage) réduisent leur consommation, alors qu'au même moment les entrepreneurs freinent leurs investissements du fait de médiocres perspectives de profit. Pour éviter que la situation ne s'aggrave, il appartient alors à l'État de compenser partiellement la diminution de la demande en engageant des dépenses supplémentaires. Dans une logique keynésienne, les mesures adoptées (investissements dans les infrastructures, création d'emploi, relance de la consommation) cherchent à développer l'activité économique et inciter les entreprises à embaucher. Ainsi, la relance économique s'appuie sur la politique budgétaire, à travers la création d'un déficit public visant à stimuler la consommation privée ou publique, mais aussi sur la politique monétaire via l'accroissement de la masse monétaire.

Le développement des politiques économiques et sociales est marqué par des changements sociétaux considérables qui vont entraîner une réforme profonde de l'intervention étatique, tant sur le plan de ses finalités que sur celui de ses moyens. Ces réformes sont présentées comme inévitables puisqu'elles résultent de facteurs structurels sur lesquels acteurs privés et publics n'auraient aucune prise. On peut citer, en bref, un environnement économique plus instable, la mondialisation de l'économie, de nouveaux modes de

¹² En ce qui concerne le cas de la Suisse, les politiques de l'emploi sont très libérales. Ainsi, la crise économique mondiale ne donna lieu en Suisse à aucune réaction keynésienne (Degen, 2006). Diverses mesures conjoncturelles, visant à relancer l'économie, ont néanmoins été prises au cours du temps, mais aucune mesure structurelle, visant par exemple à garantir le droit au travail n'a réussi à s'imposer au niveau fédéral.

structuration de l'emploi (production à flux tendus et flexibilisation de l'emploi) et de nouveaux risques sociaux liés à l'individualisation des modes de vie. C'est la combinaison de ces différents éléments qui va entraîner des réformes structurelles des politiques sociales.

La critique de l'inefficacité des politiques économiques et sociales «classiques» face à ces modifications du contexte macrosocial va s'appuyer sur des travaux scientifiques tels que ceux de Pierre Rosanvallon (1981) sur la crise de l'État-providence¹³ ou ceux d'Anthony Giddens (1998) qui imagine, face à l'insuccès des politiques keynésiennes et à la résurgence du libéralisme économique, une «troisième voie» entre le socialisme et le libéralisme. Selon Rosanvallon, l'État social doit faire face à une crise qui recouvre trois facettes. Il y a d'abord une crise d'efficacité, car l'État ne parvient plus à améliorer la situation économique et sociale. Ceci entraîne une crise budgétaire, puisque les dépenses étatiques croissent plus vite que les recettes fiscales, ainsi qu'une crise de légitimité, à partir du moment où la population conteste l'utilité des impôts et des interventions publiques. Cette critique des politiques économiques et sociales traditionnelles peut être synthétisée en trois arguments principaux. Elles s'avèrent trop coûteuses, insuffisamment efficaces notamment face à l'exclusion sociale et à l'origine d'effets secondaires non désirés, tels que le développement de la dépendance de leurs bénéficiaires vis-à-vis de l'État.

Dans ce contexte, l'objectif de l'action publique en matière d'intégration sociale ne réside dès lors plus dans la recherche du plein emploi grâce à des investissements publics, mais dans la promotion de l'employabilité¹⁴ des chômeurs et des inactifs. Les politiques macroéconomiques de la demande laissent la place aux politiques individualisées de l'offre. Il émerge peu à peu un nouveau sens commun qui présente la réforme de l'État social dans le sens de l'activation des dépenses et des personnes comme un postulat indiscutable. Il ne resterait dès lors qu'à déterminer les conditions concrètes d'application de cet État social actif. Le débat ne devrait plus porter sur le bien-fondé de ce mouvement d'activation, mais sur les questions plus techniques des modalités de sa mise en œuvre: les conditions d'accès aux prestations, leur niveau, le contenu des mesures actives du marché du travail, le système d'incitations et de sanctions, etc.

3.2 Les politiques d'activation et le développement de l'employabilité

Pour Barbier (2002: 308), on peut parler d'activation lorsqu'«est introduit un lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail» et que ce lien «donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail» (id.). Pour L'Horty, l'activation désigne un mouvement général de réforme des mécanismes de protection sociale et un redéploiement des dépenses publiques en faveur de l'emploi: «Les nouvelles politiques utilisent les prélèvements et les transferts sociaux dans un sens jugé favorable à l'emploi. Il s'agit bien d'une activation du financement de la

¹³ Le terme État-providence comporte une connotation péjorative et traduit mal le «welfare state» anglo-saxon. Pour cette raison nous préférons parler d'État social.

¹⁴ Voir la suite du texte pour une discussion de ce nouvel objectif.

protection sociale» (L'Horty, 2006: 9). Même si l'on parle de nouvelles politiques de l'emploi, les politiques actives du marché du travail ne constituent pas pour autant une nouveauté. Elles ont d'abord été développées en Suède dans les années 1950 sur la base des travaux des économistes syndicaux Rehn et Meidner. Il s'agissait de proposer des formations ou mesures appropriées aux chômeurs qui ne parvenaient pas à trouver d'emploi. À l'origine, ces politiques comportent un vaste volet macroéconomique (essor de l'emploi public et politiques keynésiennes de création d'emploi). Dès 1964, l'OCDE récupère le concept en transformant progressivement son contenu pour en faire la base d'une critique des «politiques passives» telles que l'indemnisation du chômage et les retraites anticipées (Barbier, 2002).

L'impératif d'activation concerne un nombre croissant de catégories de bénéficiaires de prestations sociales. Elle s'adresse aux chômeurs, aux jeunes, mais aussi aux travailleurs âgés (remise en question des programmes de préretraite, recul de l'âge de la retraite), aux invalides et à toutes les personnes dont la situation familiale était considérée jusqu'alors comme peu compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle. Les mères isolées figurent parmi les cibles prioritaires de ces politiques qui tendent à remettre en cause le bien-fondé de la démarchandisation. Il importe désormais d'accélérer le retour sur le marché du travail, plutôt que la protection sociale des individus (Bonvin, 2004).

Le développement de l'objectif de remarkandisation passe par une action personnalisée en direction des individus bénéficiaires de prestations sociales. Cette individualisation vise à remplacer l'approche catégorielle des politiques sociales conventionnelles – à chaque catégorie de risque social (maladie, accident, maternité, invalidité, chômage...) correspond un mode d'intervention standardisé – par des interventions taillées sur mesure, définies en fonction des profils et des besoins des bénéficiaires. Dans le cas des politiques de l'emploi, cette individualisation produit un déplacement de l'objet même de l'action publique. Ainsi, les politiques de l'emploi ne produisent pas directement d'emploi, mais plutôt de l'employabilité: «L'[agence nationale française pour l'emploi] n'a pas pour vocation de créer des emplois, mais elle pourrait avoir pour métier de créer de l'employabilité, ce qui est plus positif que de gérer des chômeurs.» (Gazier, 2003: 93). Sur le plan de leur organisation, les politiques de l'employabilité s'articulent autour d'une «convocation systématique et d'un suivi individualisé des demandeurs d'emploi» (Oriane & Conter, 2007).

Pour accroître les chances de participation des individus au marché du travail, les politiques d'employabilité cherchent à développer la capacité individuelle d'obtenir (ou de conserver) un emploi. Pour ce faire, elles vont mettre en œuvre un ensemble d'actions permettant d'améliorer l'attractivité des individus aux yeux des employeurs. Ce versant individuel de l'employabilité peut être complété par une action plus large associant à la conduite des parcours professionnels les services publics de l'emploi et les partenaires sociaux. De la sorte, «c'est en identifiant les défaillances organisationnelles, individuelles et collectives, que seront élaborées des actions transversales de valorisation des compétences nécessaires à la conduite d'un parcours professionnel» (Gazier, 2009: 149).

L'employabilité recouvre un ensemble de qualifications, de compétences d'aptitudes et de capacités, censées représenter les performances des individus dans un emploi donné. Dans le cadre des politiques de l'emploi, l'intérêt de cette notion réside dans sa valeur prédictive.

Le postulat qui sous-tend ces dernières est en effet le suivant: «augmenter l'employabilité d'une personne revient à augmenter ses chances d'occuper positivement un emploi donné» (Castra, 2006: 139). Castra mentionne que l'employabilité constitue à la base une notion purement statistique désignant la probabilité de trouver un emploi dans un bassin donné en fonction de caractéristiques personnelles générales (sexe, âge, niveau de qualification). Il montre que dans la pratique on passe fréquemment à une conception endogène qui tend à naturaliser les difficultés à retrouver un emploi. Suivant ce raisonnement, c'est grâce à leurs caractéristiques individuelles particulières que les personnes trouvent leur place sur le marché du travail et, par conséquent, l'inemployable est le porteur d'un handicap invalidant. On constate ici une des dérives possibles de l'individualisation du traitement du chômage: «Comme attribut personnel, l'employabilité est donc déconnectée des situations concrètes de travail, lesquelles ne sont donc pas questionnées comme éléments de définition (pas plus que le marché du travail, posé comme une donnée naturelle)» (Castra, 2006: 140).

C'est en partie en réaction à ce risque qu'ont été développés des modèles comme celui des marchés transitionnels du travail (Schmid, Gazier, 2002) qui, tout en accordant une place centrale à l'individu, prend en compte les supports institutionnels dans lesquels il s'inscrit. L'employabilité devient interactive (Gazier, 2001), désignant ainsi «la capacité relative d'un individu à obtenir un emploi compte tenu de l'interaction entre ses caractéristiques individuelles et le marché du travail» (Gazier, 2001: 10). Dans le modèle des marchés transitionnels la discontinuité des parcours professionnels est cependant envisagée comme un fait acquis. Ainsi, «l'action conjointe des institutions et des personnes (...) reste subordonnée à une vision marchande du travail humain dans la mesure où l'intervention vise à améliorer l'attractivité des demandeurs d'emploi sur le marché du travail» (Bonvin, Moachon, 2008: 147-148). Si l'on ne questionne pas cette conception, on court un risque d'instrumentalisation des politiques de l'emploi qui en définitive visent davantage à «améliorer la position des demandeurs d'emploi concernés dans la file d'attente qu'à accroître la capacité d'intégration du marché du travail» (id.: 148).

3.3 Les dispositifs d'activation et leur pilotage: une double activation

L'accompagnement personnalisé des politiques d'employabilité vise à renforcer l'autonomie des individus, mais aussi à «conformer leurs comportements et compétences aux attentes (supposées) des employeurs potentiels» (Orianne & Conter, 2007 [en ligne]). Des activités telles que le conseil, la guidance, l'orientation et l'accompagnement constituent les instruments privilégiés de ces nouvelles politiques: «Ils représentent non seulement une “ressource” disponible (ou imposée) pour que les individus puissent renforcer leurs capacités à se mouvoir dans le marché du travail et à faire face aux différents “risques sociaux”, mais aussi un instrument pour mobiliser vers le travail l'ensemble des individus en âge de travailler» (Divay & Perez, 2010 [en ligne]). Ces politiques peuvent inclure l'évaluation, le recyclage et la validation des compétences des travailleurs. Elles impliquent aussi un important développement des dispositifs de prise en charge des populations à activer, ainsi qu'une complexification de l'action des agents de l'État social à partir du moment où il ne s'agit plus uniquement de déterminer les droits d'individus à des prestations financières, mais aussi d'évaluer l'adéquation de mesures

d'activation à leur profil et à leur parcours. Nous évoquerons d'abord la variété des dispositifs d'activation avant de traiter de la situation des agents qui les gèrent.

Les politiques caractéristiques de l'État social actif poursuivent un objectif commun d'autonomisation des bénéficiaires de prestations sociales. Selon les systèmes, cette autonomisation peut se limiter à la sortie du dispositif, tandis que dans d'autres cas des interventions à plus large spectre peuvent être envisagées afin de garantir une intégration durable. Pour ce faire, les administrations créent des agences locales qui sont chargées d'inscrire les bénéficiaires dans les régimes de prestations sociales. Il s'agit à ce stade de tâches classiques de détermination de l'éligibilité et de gestion administrative des dossiers telles qu'il en a toujours existé dans les dispositifs délivrant des prestations sociales. La (relative) nouveauté consiste à développer les tâches de conseil, d'évaluation et d'orientation des bénéficiaires. Dans la mesure des moyens disponibles, les agents locaux sont appelés à conduire des entretiens réguliers avec les personnes dont ils suivent le dossier. Ces entretiens visent à évaluer la situation des bénéficiaires, à les conseiller dans leurs démarches, à déterminer si la participation à une mesure active pourrait leur être utile et à s'assurer qu'ils remplissent toujours les critères leur donnant accès aux prestations (critères qui varient selon les régimes sociaux). Le suivi individualisé inclut également le contrôle des démarches de recherche d'emploi et l'administration de sanctions en cas de manquements aux prescriptions.

Selon les contextes nationaux et locaux, d'autres structures peuvent être chargées de la mise en œuvre de mesures actives, telles que des cours, des stages dans un environnement de travail ou encore un accompagnement individualisé de type *coaching*. Ces organisateurs peuvent être distingués selon leur organisation. Il peut s'agir:

- de prestataires commerciaux privés, comme des instituts de formation et des organismes spécialisés dans les bilans professionnels,
- de partenaires associatifs, comme des œuvres d'entraide,
- d'entreprises d'insertion qui exercent des activités de niche sur le marché secondaire du travail (secteur subventionné),
- de services publics assurant des fonctions d'orientation professionnelle ou accueillant des stagiaires pour une période donnée.

La coordination de ces prestations, ainsi que la garantie d'une collaboration efficace entre les agents de ces différentes structures se révèlent particulièrement complexes. C'est pour cela que les autorités publiques font de plus en plus recours à de nouveaux modes de gestion visant à garantir que les prestations réalisées correspondent bien aux objectifs politiques. Par le truchement de cette managérialisation du travail d'insertion socioprofessionnelle, la responsabilisation des bénéficiaires trouve son pendant chez les agents locaux chargés de la mise en œuvre des politiques actives. Cette volonté de responsabiliser les acteurs situés aux premières lignes de l'action sociale ne concerne pas que les politiques de l'emploi. Le raisonnement qui la sous-tend est le suivant: «Les personnes et les institutions chargées de la gestion de régimes dont les règles ont été préalablement définies au niveau politique devraient être directement placées devant leurs responsabilités quant aux conséquences financières des politiques qu'elles pratiquent en matière d'octroi des prestations» (De Jong, 1998).

Le développement des politiques d'activation s'accompagne donc d'un profond remaniement des modes de gestion de l'action publique. Au postulat selon lequel les politiques d'indemnisation sont passives et donc inefficaces pour réinsérer les chômeurs, fait pendant la rhétorique de la nouvelle gestion publique (NGP) qui postule qu'une gestion bureaucratique des dispositifs (agences locales et mesures d'insertion) ne permet pas d'atteindre les objectifs de la politique publique d'activation. Les outils managériaux issus de l'économie privée sont garants d'une efficacité accrue. Ces deux postulats ne rencontrent pas le même niveau d'adhésion. Le premier fait débat au niveau politique, notamment en ce qui concerne le degré des contraintes imposées aux demandeurs d'emploi. Le second rencontre en revanche très peu de résistances au niveau politique. Les instruments de gestion semblent en effet être pouvoir répondre à la fois à deux des crises majeures de l'État-providence identifiées par Rosanvallon (1981), à savoir la crise de légitimité et la crise financière. La mise en œuvre conjointe de l'activation et de la NGP apparaît donc comme un moyen d'accroître l'efficacité de l'action étatique tout en contrôlant au mieux ses coûts. Nous verrons dans la suite du texte les tensions suscitées par cette double activation.

3.4 Tensions liées à la mise en œuvre de l'activation

La mise en œuvre des politiques actives de l'emploi constitue une étape cruciale dans la mesure où il s'agit d'élaborer des plans individualisés pour chaque bénéficiaire. Les agents locaux sont appelés à interpréter des législations abstraites en fonction de situations individuelles particulières ancrées dans des contextes locaux eux-mêmes spécifiques. En conséquence, ils disposent d'une certaine marge discrétionnaire qui leur permet de mettre en œuvre des pratiques différenciées. De nombreux travaux soulignent ainsi que l'action des agents responsables du placement et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, se trouve tendue entre une logique de placement privilégiant l'accès à l'emploi et écartant les chômeurs réputés les moins employables et une logique d'écoute orientée surtout vers les plus démunis des demandeurs d'emploi, quitte à négliger l'objectif d'insertion professionnelle (Benarrosh, 2000; Houzel & al., 2000¹⁵; Lefresne, 1997). Ces professionnels (ou semi-professionnels) sont souvent désignés comme des intermédiaires du marché de l'emploi, notamment à la suite des travaux fondateurs du Centre d'étude de l'emploi (Baron & al., 1994; Bessy, Eymard-Duvernay, 1997; Simonin, 2000). Le recours à l'intermédiation représente en effet un élément fondateur de leur identité professionnelle. À l'origine, leur intervention est de nature duale en ce qu'elle s'oriente à la fois vers les offreurs et les demandeurs d'emploi.

L'essor de l'activation et l'accent mis sur l'employabilité tendent à remettre en cause cette double orientation. Plusieurs auteurs ont ainsi souligné que les actions mises en œuvre dans le cadre des politiques publiques de lutte contre le chômage prenaient un tour unilatéral:

«Désormais, tout est fait pour réduire les dépenses passives et les remplacer par des mesures actives, de plus en plus individualisées, incitatives (voire parfois coercitives) et

¹⁵ «À défaut d'emplois suffisants, tout se passe comme si la fonction de placement nécessitait un travail de tri entre employables et inemployables» (Houzel & al., 2000: 131).

surtout, tournées quasi-exclusivement vers l'offre de travail. Cette logique adaptative repose sur une conception "individualisante" et naturaliste de l'employabilité des chômeurs, qu'il s'agit d'améliorer par tous les moyens pour envisager que ces individus puissent répondre efficacement à une offre d'emploi et passer avec succès un entretien d'embauche. Cette logique met en avant les rôles joués par les travailleurs et les pouvoirs publics. Tout se passe comme si les exigences des firmes étaient des données auxquelles il convient de s'adapter (Gazier, 2001).» (Salognon, 2007: 278)

3.4.1 L'activation dans un contexte économique tendu et ses conséquences sur les publics précaires

Le travail des intervenants en insertion professionnelle est fortement marqué par leur impuissance à répondre à l'attente fondamentale des chômeurs qui cherchent, avant tout, un emploi. De plus l'existence même des dispositifs qui les emploient et par là-même celle de leur poste de travail dépend en grande partie de la persistance d'un certain niveau de chômage. Avec le développement des politiques actives, leur mission consiste de moins en moins à proposer des offres d'emploi. Leur rôle est plutôt celui d'aider (voire d'inciter) le sans-emploi à rechercher du travail. Dans ce cadre, la «valeur ajoutée» et la légitimité professionnelle des conseillers et autres agents d'insertion résident principalement «dans leur capacité à détourner la demande du chômeur [qui attend qu'on le place directement dans un nouvel emploi] et à justifier la nécessité d'une démarche d'amélioration de sa recherche d'emploi qui, dans un second temps, doit lui permettre d'atteindre son objectif premier» (Divay & Domingo, 2007: 254).

L'essor du traitement «clinique» du chômage doit être mis en lien avec les stratégies de valorisation professionnelle d'agents confrontés à un marché de l'emploi sinistré (Orianne, 2005a, 2005b). Les enquêtes menées en Région wallonne ont montré que le développement de l'employabilité devient la finalité du travail des intermédiaires de l'emploi qui ne sont plus des «placeurs», l'aspect d'intermédiation prenant une place de plus en plus limitée. Ainsi, le travail d'insertion consiste à motiver et à intéresser l'individu à se mettre au travail sur lui-même (Orianne & al., 2004). Une telle finalité apparaît comme la seule qui soit à la fois réalisable et viable sur le plan de l'éthique professionnelle. Comme ces agents ne disposent pas de possibilités d'agir tant sur la création d'emploi, que sur l'accès à l'emploi (le processus de recrutement), leur intervention ne peut se situer qu'au niveau individuel en responsabilisant les individus à travailler sur eux-mêmes.

On observe ici concrètement une des ambiguïtés fondamentales des politiques actives de l'emploi, qui cherchent d'un côté à renforcer la capacité d'action des bénéficiaires tout en traitant leur situation comme la résultante de difficultés purement individuelles. Le traitement «clinique» évoqué ci-dessus oscille entre des interventions visant à renforcer la capacité d'action autonome des bénéficiaires et des actions dont l'objectif est de faire diminuer le niveau d'attentes de ces derniers en termes de qualité et de rémunération des emplois recherchés (Nadai, 2008). Lorsque le décalage entre les opportunités d'emploi disponibles et les aspirations des chômeurs devient trop important, les conseillers en emploi, qui n'ont guère d'autre choix que de se plier à la réalité du marché du travail, «se doivent d'inciter les chômeurs à supporter toutes les déconvenues et souffrances inhérentes au chômage» (Divay & Domingo, 2007: 257).

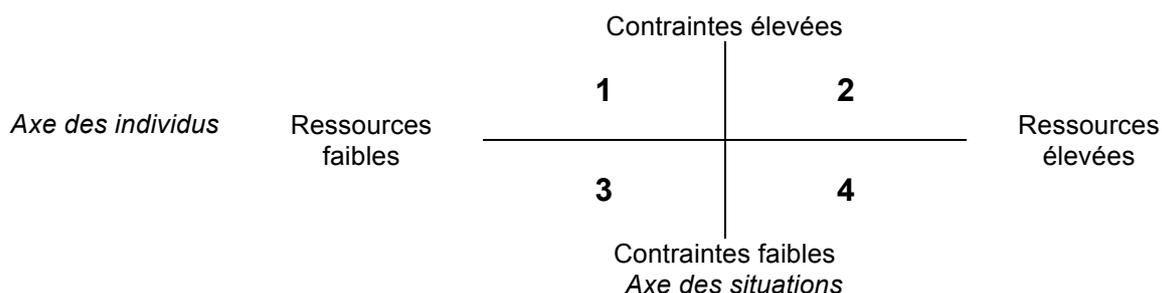
Le projet de recherche «*Guidance in Europe*» qui comparait les pratiques de conseil en insertion dans cinq pays (France, Allemagne, Espagne, Slovénie et Royaume-Uni) a permis de montrer que l'un des objectifs prioritaires des services publics de l'emploi consistait à modifier et adapter des attentes des bénéficiaires (Wright & Bertram, 2007). Ces auteures vont jusqu'à évoquer un discours transnational suivant lequel les sans-emploi ne seraient pas conscients de leurs besoins réels et que ce serait aux conseillers qui les suivent de les leur révéler. Il s'agit donc de rendre les demandeurs d'emploi plus conscients des réalités du marché du travail afin qu'ils puissent adapter (le plus souvent à la baisse) leurs attentes et en particulier pour ce qui concerne le caractère convenable ou non de certains emplois eu égard à leur situation (Bonvin, Moachon, 2011).

La terminologie employée dans le développement des politiques actives et de l'objectif d'amélioration de l'employabilité, fait de plus en plus recours à des notions plus larges que celles de qualification, comme celles de compétences, de motivation. Ces critères tendent à englober la personnalité voire le comportement des individus qui deviennent des éléments sur lesquels le demandeur d'emploi doit travailler pour se conformer à la représentation de «l'employé modèle» que promeuvent les agents des politiques d'insertion. Ce faisant le risque est grand de se focaliser sur le comportement des bénéficiaires et de reporter «sur les personnes en recherche d'emploi la responsabilité d'une sélectivité des embauches liée à des mécanismes économiques qu'ils ne maîtrisent pas» (Brun & al. 2006: 30). Ce mécanisme semble se renforcer lorsque les bénéficiaires présentent des difficultés sociales et professionnelles particulières (Mauger, 2001; Nadai 2008). Les personnes le plus démunies qui sont en général peu recherchées sur le marché du travail sont appelées à redoubler d'efforts pour s'insérer alors que leurs chances de trouver un emploi ne s'accroissent que marginalement.

Pour Ebersold (2005: 120), «en devenant économique, l'insertion se distancie de toute perspective éducative ambitionnant une élévation progressive du niveau de qualification des populations ciblées au profit de l'initiative économique et de la création d'emploi déléguant aux individus la responsabilité de leur progression sociale». Comme le note Mauger (2001: 11), «le manque de qualification et les difficultés d'insertion professionnelle sont identifiées à des incapacités, à des inaptitudes, synonymes d'"inemployabilité", associant le sans-emploi à un "anormal" dont l'accès ou le retour à l'emploi nécessitent un travail plus ou moins long de "réadaptation" sociale et professionnelle».

En outre, la méthodologie du projet individualisé d'insertion n'est pas adaptable à tous les types de publics. En effet, les ressources individuelles des publics à bas niveau de qualification sont faibles tandis que les contraintes structurelles auxquelles ils font face s'avèrent importantes (Castra, 2001). Ce constat s'appuie sur une catégorisation des publics en fonction du niveau de ressources dont ils disposent et du degré de contraintes auxquelles ils doivent faire face. Les ressources peuvent être d'ordre matériel, symbolique (capital social et culturel, qualification sociale ainsi que tout ce qui concerne la participation à des réseaux sociaux et la capacité à mobiliser ces derniers). Les contraintes peuvent être d'ordre formel, statutaire, technique, normatif, organisationnel. Elles sont plus généralement liées aux interactions et aux coopérations qui prennent place entre les individus et les groupes. La représentation graphique ci-dessous permet de distinguer quatre catégories de publics.

Figure 2: Typologie des publics de l'insertion



Adapté de Castra, 2001

Dans le quadrant 1 figurent les individus les plus précaires, ceux pour lesquels la méthodologie du projet s'avère inadéquate, car ils ne disposent pas des ressources pour se projeter dans l'avenir et parce que les contraintes auxquels ils font face limitent fortement leur capacité d'action.

Dans le quadrant 2, on trouve la plupart des décideurs (chefs d'entreprise, hauts fonctionnaires) qui ont beaucoup moins de pouvoir sur la situation que ce que l'on pense habituellement (notamment en raison de contraintes économiques et financières).

Dans le troisième quadrant, on trouve des individus dont les situations se caractérisent par l'éphémère, le provisoire et le temps présent. Castra donne l'exemple de l'occupation du temps libre pour les jeunes de banlieue.

C'est dans le quadrant 4 que l'on trouve les individus pour lesquels la méthodologie du projet s'avère tout à fait adéquate, il s'agit plutôt de personnes aux qualifications recherchées sur le marché du travail et disposant d'un capital intellectuel, financier et social leur permettant de se projeter dans l'avenir et de réaliser des choix authentiques (liberté réelle).

La méthodologie du projet, adaptée aux publics disposant de davantage de ressources et évoluant dans un environnement moins contraignant, se révèle donc peu pertinente dans les cas des publics à bas niveau de qualification. La réflexion développée par Castra, nous permet d'évoquer à ce stade un autre paradoxe des politiques d'employabilité qui considèrent trop souvent que le résultat visé (autonomie et responsabilité) constitue un prérequis. Dans de nombreux dispositifs, on attend des personnes à insérer qu'elles fassent immédiatement preuve de qualités qui sont censées être acquises au cours du processus d'insertion. Ainsi le manque d'assiduité ou de motivation constitue souvent un motif d'exclusion des programmes d'activation.

Cette dimension inégalitaire qui fait que l'accent sur l'employabilité pénalise les individus les plus démunis est également présente dans le travail de socialisation qu'implique l'activation. Les conseils que prodiguent les intervenants en insertion socioprofessionnelle ne sont en effet pas uniquement de nature technique. Ils cherchent également à modifier le comportement (on parle souvent à ce propos de savoir-être) des bénéficiaires pour que ces derniers obtiennent de meilleurs résultats dans leur recherche d'emploi. Tout comme la méthodologie du projet qui suppose des ressources élevées associées à un faible niveau de contrainte, ce travail de socialisation ne s'avère pas bénéfique pour tous les individus. Ces derniers ne disposent pas tous des mêmes capacités d'intériorisation des normes de

comportement en vigueur sur le marché du travail. En outre, ces normes s'avèrent assez différentes selon les secteurs professionnels. Ce travail de socialisation peut donc constituer la base de traitements inégalitaires et risque de susciter des réactions de culpabilité chez les individus dont on explique le manque de succès dans leurs démarches de recherche d'emploi par un manque de «savoir-être». Il risque avant tout de ne profiter qu'aux personnes qui en ont le moins besoin, c'est-à-dire celles qui sont déjà dotées des dispositions attendues, acquises dans leur milieu social d'appartenance (Divay & Domingo, 2007).

3.4.2 *Activation et contraintes gestionnaires*

L'impératif d'activation n'est pas le seul à susciter des contraintes importantes sur le travail des agents locaux. Il faut en effet y ajouter les attentes institutionnelles liées à la limitation des ressources et matérialisées dans diverses contraintes gestionnaires parmi lesquelles figurent la pression à la performance et la formalisation de l'activité. Les dispositifs d'accompagnement étudiés par Divay et Domingo (2007) laissent apparaître diverses formes d'inégalité de traitement. Ainsi, «les différents types de catégorisation (institutionnel et juridique, formel, et informel) des publics tendent à écarter de ces prestations des individus dont les caractéristiques objectives et/ou subjectives ne correspondent pas aux critères des structures et des intervenants» (Divay & Domingo, 2007: 257).

Ces diverses formes de catégorisation et de tri plus ou moins formelles ne sont pas sans évoquer les caractéristiques de l'environnement de travail des *street-level bureaucrats* décrits par Lipsky (1980). De la sorte, l'individualisation de la prise en charge peut susciter des pratiques d'écrémage, entraînant une sélection des participants selon leur proximité supposée du marché du travail ou du moins leur capacité à rechercher activement un emploi (Maeder & al., 2006; Van Berkel & Van der Aa, 2005), ce qui fait que les mesures les plus qualifiantes sont réservées aux populations jugées les plus proches d'un accès à l'emploi salarié. Ces opérations de tri sont à mettre en lien avec des logiques de rentabilité propres aux structures qui parfois «sur-sélectionnent» leurs participants pour répondre aux objectifs de résultats que leur fixent leurs financeurs (Farvaque, 2004; Frétygné, 2004).

L'individualisation du traitement des chômeurs par le service public de l'emploi s'avère limitée par les contraintes gestionnaires et correspond de ce fait davantage à une «personnalisation de masse»¹⁶ (Lavitry, 2009a) qu'à du travail sur mesure. On s'éloigne en effet de la rationalisation de type industriel, caractéristique du traitement standardisé de tous les demandeurs d'emploi, pour se diriger vers une segmentation des publics sur la base d'un certain nombre de catégories correspondant à des prises en charge très formalisées. Ainsi, les agences françaises d'emploi distinguent, sur la base d'un profilage statistique, quatre catégories de demandeurs d'emploi qui correspondent à autant de types de suivi. Ces types de suivi se différencient selon des facteurs tels que la fréquence des convocations, la nature des mesures à proposer, la nécessité ou non d'un accompagnement

¹⁶ La personnalisation de masse vise à «standardiser les composantes ou le processus en amont tout en proposant des possibilités de modularité et d'optionnalité qui permettront d'ajuster l'offre au mieux» (La Burgade & Roblain, 2006: 116).

complémentaire, etc. (Georges, 2007). Cette segmentation vise avant tout à accélérer la reprise d'emploi et à diminuer le chômage de longue durée, ce qui permet de réduire la durée d'indemnisation. Le phénomène de massification se matérialise dans la charge en termes de dossiers qui «limite le caractère personnalisé et crée une perception d'intensification du travail, avec l'exposition mécaniquement plus importante à des publics faiblement employables» (Lavitry, 2009a: 4), puisque ces derniers sont suivis plus longtemps que ceux qui retrouvent rapidement un emploi.

Les résultats des recherches menées par Divay (2011) auprès d'opérateurs privés auxquels les agences publiques françaises sous-traitent une partie du suivi des demandeurs d'emploi viennent renforcer, voire aggraver, ces constats. Les agents employés par ces structures observent un renforcement des contraintes gestionnaires. Ainsi, les critères quantitatifs prédominent et le «retour rapide en emploi» devient l'exigence principale des financeurs. Dans le même temps, les ressources étant limitées et la sous-traitance représentant un coût élevé, on constate une diminution des budgets alloués à la formation des chômeurs, dont l'usage devient beaucoup plus ciblé (concentration sur des secteurs dits «en tension» et limitation de la durée des formations). Sur le plan des résultats, la qualification des demandeurs d'emploi et les objectifs de placement durable ne sont pas pris en compte et «seule compte l'efficacité des pratiques d'activation de la recherche d'emploi des chômeurs que les conseillers parviennent à mettre en œuvre» (Divay & Perez, 2010 [en ligne]). Un tel accent peut également s'observer dans des organismes pourtant porteurs d'une vocation sociale à l'image des Missions locales françaises, pour lesquelles l'approche globale du jeune représente un principe fondateur. Selon une responsable de l'une de ces structures citée par Divay et Perez (2010 [en ligne]), «La mission locale, c'est une structure qui va être amenée à évoluer: de plus en plus, on met la priorité en termes d'emploi».

Une autre tension, qui découle elle aussi de cette volonté d'activation rapide, provient de l'impératif fait aux conseillers de demeurer centrés sur les thématiques professionnelles en bannissant toute approche de type social. Cette exigence de ne pas aborder d'autres thématiques que la recherche d'emploi «enferme les conseillers dans des contradictions auxquelles ils doivent faire face seuls» (Divay & Perez, 2010 [en ligne]). L'expérience montre en effet l'impossibilité d'éviter le débordement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers d'autres aspects de leur existence, car il s'agit d'un travail avec des humains. Cette dichotomisation des aspects sociaux et professionnels de l'insertion s'avère peu productive dans le cas des publics en difficulté, tant ces deux dimensions sont imbriquées (Moachon, 2008). Dans ces cas, les conseillers se retrouvent démunis, car ils ne peuvent rien proposer à une personne qui évoque ses difficultés familiales, morales ou sanitaires.

En plus de cette recherche d'une certaine efficacité, les conseillers se retrouvent, comme les autres agents des politiques publiques, devant une obligation croissante de rendre des comptes sur le déroulement et les résultats de leur activité. Comme ces résultats varient selon la «recrutabilité» (Pochic, 2007) des demandeurs d'emploi, les conseillers qui suivent les personnes les plus recrutables (en général celles dont l'ancienneté de chômage est faible) sont confrontés à davantage d'exigences et de contrôles (Divay, 2011). C'est en particulier l'intensification du suivi et des contrôles des demandeurs d'emploi qui va faire

l'objet de ces nouvelles demandes de redevabilité. Cette évolution est liée à l'informatisation croissante des dossiers et des procédures qui permet de faire appliquer plus systématiquement les exigences concernant la périodicité des convocations qui sont dans certains cas générées automatiquement en fonction des agendas électroniques des conseillers¹⁷. En ce qui concerne le contrôle des demandeurs d'emploi, l'automatisation permet également d'intensifier le recours aux sanctions, car tout manquement doit faire l'objet d'un signalement.

Cet accroissement du contrôle n'est pas sans conséquence sur la relation qui s'établit entre agents et bénéficiaires. De nombreux travaux conduits en Suisse mettent en avant une tension caractéristique de ces politiques individualisées, celle qui surgit entre la mission de conseil, impliquant l'écoute et la confiance, et celle de contrôle pouvant mener à des sanctions (Duvanel, 2002; Keller, 2005; Magnin, 2005; Valli & al. 2002). On retrouve le même type de tension chez les assistants sociaux (Oberson, 2003; Ossipow & Lambelet, 2006). Selon Dubois (1999), qui applique le cadre d'analyse de Lipsky (1981) au cas français, elle constitue une constante de la situation de l'employé de guichet pris entre directives institutionnelles et attentes des usagers. On notera toutefois que le développement conjoint de l'activation et de contrôles managériaux tend à exacerber cette tension.

En Suisse, les organisateurs de mesures d'insertion financées par l'assurance-chômage sont également touchés par ce phénomène lorsque les agents des services publics de l'emploi emploient les programmes individualisés de développement de compétences à des fins de contrôle plutôt que de qualification. Ce cas de figure s'avère courant lorsque les conseillers souhaitent tester la disponibilité ou la volonté de reprendre un emploi de certains chômeurs (Badan & al., 2004; Egger & al., 2000; Magnin, 2004; Nadai & al., 2006; Valli & al., 2002). Ces travaux soulignent que les demandeurs d'emploi sont alors contraints de participer à des mesures envisagées comme un test de conformité attestant de leur bonne volonté plutôt que comme un moyen d'accroître leurs chances de retour en emploi.

En France, face aux injonctions à l'activation et aux tensions induites par la rationalisation de leur travail, les conseillers répondent par des pratiques d'ajustement des normes qui diffèrent selon les environnements de travail, mais aussi selon les conseillers eux-mêmes. Ainsi, à l'intérieur d'un cadre homogène et uniforme, les pratiques singulières se distancient des prescriptions normatives dans un travail d'ajustement des rôles bureaucratiques et sociaux (Dubois, 2003). Ces pratiques oscillent entre deux pôles, celui des conseillers «militants» et celui des «techniciens» (Lavitry, 2009b), «des uns inscrivant leurs pratiques dans un registre d'intercompréhension susceptible de s'éloigner des normes pour s'adapter aux singularités des situations, les autres dans un registre de technicité et de rappel des règles inhérentes à l'égalité de traitement» (Lavitry, 2009a: 11).

Dans certaines agences étudiées par Divay et Perez (2010) les conseillers sont évalués sur l'atteinte d'objectifs quantitatifs (rythme des entretiens, mises en emploi, acquisition

¹⁷ Dans d'autres cas, c'est un secrétariat qui gère les agendas des conseillers, ce qui limite fortement les possibilités d'intensifier ou d'espaçer le suivi en fonction des situations individuelles.

d'offres d'emploi, prescription de mesures, etc.). Souvent, ces objectifs sont conçus de façon à pouvoir être atteints aisément, ce qui fait que les conseillers n'en ressentent pas la pression outre mesure. En revanche ces derniers se plaignent fréquemment des contraintes qu'imposent des procédures de redevabilité trop fréquentes et tatillonnes les obligeant à un travail supplémentaire dont la seule finalité est la reddition de comptes quantitatifs. C'est un travail gourmand en temps et en énergie qui contribue à occulter les tâches qui ne sont pas prises en compte dans ces procédures de *reporting*, notamment celles réalisées collectivement pour échanger sur les outils et les pratiques.

Les observations conduites par Lavitry dans d'autres agences locales soulignent que les conseillers conservent une marge de manœuvre considérable en ce qui concerne le déroulement des entretiens et la détermination des démarches à entreprendre avec chaque demandeur d'emploi. Pour elle, la rationalisation de la conduite des entretiens reste relative, car elle s'accompagne de pratiques d'adaptations (Lavitry, 2009a). Cette marge de manœuvre, caractéristique de la position des *street-level bureaucrats* ne disparaît pas, malgré le recours à des outils visant l'homogénéisation des pratiques. Cependant, l'intensification du suivi implique de réaliser davantage d'entretiens, ce qui entraîne davantage de procédures administratives (pour chaque entretien), ainsi qu'une réduction du temps dévolu aux entretiens, qui accroît l'impression d'un travail «à la chaîne».

Ce chapitre nous permet de montrer qu'il existe un lien assez clair entre l'activation des demandeurs d'emploi et le développement de la nouvelle gestion publique et plus généralement des exigences de redevabilité des agents locaux. Pour faire face à l'évolution du contexte économique et social, l'État met en œuvre des interventions renouvelées censées lui permettre de maîtriser ses dépenses sociales grâce à l'activation des bénéficiaires de prestations étatiques. Cette activation se traduit, dans une volonté de remarchandisation, par l'autonomisation des bénéficiaires de prestations sociales qu'il s'agit d'aider à s'intégrer sur le marché du travail. Par contraste avec des politiques principalement basées sur des transferts financiers, la mise en œuvre de parcours individualisés d'insertion socioprofessionnelle nécessite une marge de manœuvre accrue, ainsi que l'intervention d'un plus grand nombre d'acteurs. La gestion de ce système va s'opérer par le biais d'instruments incitatifs de type NGP. Pour satisfaire à ces exigences de redevabilité, les responsables des unités locales (agences pour l'emploi, programmes de réinsertion) vont développer des procédures supplémentaires dans le but d'orienter l'activité des agents locaux dans le sens attendu par leurs financeurs.

Arrivés à la fin de notre parcours à travers la littérature, il va désormais s'agir de présenter nos questions de recherche, notre cadre d'analyse et notre méthodologie.

4 Cadre analytique, problématique, questions de recherche et méthodologie

Ce chapitre vise à tirer les enseignements principaux des chapitres précédents pour bâtir un cadre analytique et présenter notre questionnement de recherche ainsi que l'approche méthodologique permettant l'opérationnalisation de ces questions de recherche.

4.1 Synthèse des trois premiers chapitres

Il s'agit dans cette partie de réaliser un bilan et une synthèse des éléments présentés précédemment, afin de situer notre questionnement et son originalité par rapport aux recherches existantes. Nous commençons par évoquer les spécificités d'une approche des politiques publiques par le bas qui, loin de se limiter à l'analyse des interactions entre agents locaux et bénéficiaires, vise à développer la chaîne d'exécution de l'action publique. Nous évoquons ensuite l'influence du cadre organisationnel sur la mise en œuvre des programmes publics en évoquant le rôle des normes bureaucratiques et les tensions suscitées par les instruments de la nouvelle gestion publique. Le troisième élément de cette synthèse concerne le contexte normatif spécifique au champ de l'insertion socioprofessionnelle, à savoir le développement des politiques d'activation. Sur cette triple base nous présentons ensuite un bilan de cette revue de la littérature à partir duquel nous proposons un angle d'approche permettant de prendre en compte simultanément ces trois ensembles de questionnements.

4.1.1 *Mise en œuvre*

Notre premier chapitre a montré que l'approche des politiques publiques à partir de leur mise en œuvre ne constituait pas la voie la plus souvent suivie par les analystes et que cette étape du processus politique était souvent considérée par les politologues comme une «boîte noire». Il existe cependant des travaux consacrés à cette phase qui ont signalé que les agents n'étaient pas de simples courroies de transmission et que les résultats obtenus ne correspondaient pas toujours aux attentes des concepteurs des programmes. L'ouverture de cette boîte noire permet une compréhension plus fine des aspects dynamiques (comment les inputs se transforment-ils en outputs ?) et structurels (quels sont les éléments stables de cette opération de transformation ?) de la concrétisation de l'action publique.

À ce stade, nous avons introduit une distinction entre les approches *top down* et *bottom up* de la mise en œuvre des politiques publiques. La première approche regroupe des travaux caractérisés par leur ambition instrumentale qui partent du point de vue des décideurs et cherchent à identifier pour quelles raisons la mise en œuvre des programmes ne se déroule pas comme prévu. Les recherches menées suivant cette orientation ne remettent pas en cause la pertinence des décisions politiques, mais cherchent plutôt à identifier les facteurs qui permettraient d'améliorer les résultats de l'action publique. Par contraste, l'approche dite *bottom up* part du point de vue des «metteurs en œuvre» et principalement de celui des agents de base. Elle permet de montrer que la nécessité d'adapter des normes abstraites (lois, règlements) à des situations concrètes (conditions particulières des usagers) ainsi

qu'un ensemble de contraintes organisationnelles font que ces agents sont amenés à faire la politique, bien plus qu'à l'appliquer de façon mécanique.

Cette seconde approche nous semble particulièrement féconde pour étudier le cas des politiques d'insertion socioprofessionnelle à partir de l'activité quotidienne des agents. De plus, le fait que les instruments de gestion visant à piloter la mise en œuvre des politiques publiques constituent le principal facteur dont nous souhaitons étudier l'effet nous conduit à adopter une approche qui ne se contente pas de considérer ces derniers du seul point de vue de leurs concepteurs, comme le font les approches *top down*.

Cette préférence pour les approches *bottom up* ne nous conduit cependant pas à adopter une perspective interactionniste qui se focaliserait sur les relations entre agents et bénéficiaires. De notre point de vue, la dynamique de la mise en œuvre ne peut se comprendre sans un élargissement de l'angle d'analyse qui prenne également en compte les gestionnaires chargés de l'encadrement des agents de base (managers) et ceux qui pilotent les dispositifs (hauts fonctionnaires). Ce sont en effet les managers qui sont chargés de réguler les activités de mise en œuvre permettant l'atteinte des objectifs politiques. Leur activité s'exerce dans un cadre organisationnel placé sous la responsabilité des hauts fonctionnaires. Nous sommes ainsi convaincus de la fécondité d'une approche qui englobe des acteurs situés aux différents niveaux de la chaîne d'exécution des politiques publiques. C'est pourquoi nous souhaitons aborder notre objet d'étude dans une perspective *bottom up* élargie qui permette de prendre en compte non seulement les dilemmes auxquels font face les agents de base, mais aussi les contraintes auxquelles sont soumis les gestionnaires. Par le biais d'une telle approche, nous pensons pouvoir contribuer à un réexamen critique et constructif des objectifs politiques et des modèles organisationnels censés faciliter l'atteinte de ces derniers.

Le cadre d'analyse choisi met l'accent sur les tensions et les dilemmes de la mise en œuvre de politiques publiques telles que l'éducation, la santé, la justice, l'attribution de prestations sociales, dans lesquelles les agents bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire reconnu, étant donné qu'ils doivent prendre en compte les caractéristiques individuelles des bénéficiaires. Ce cadre d'analyse peut aussi concerner la plupart des dispositifs dans lesquels se développent des relations de guichet (Dubois, 1999; Weller, 1999) entre agents publics et usagers. Ces tensions peuvent être résumées en trois points:

- 1 La tension fondamentale provient de l'insuffisance chronique des ressources (monétaires, temporelles, humaines) qui se voient donc rationnées selon diverses modalités plus ou moins codifiées, comme nous l'avons évoqué plus en détail dans le chapitre 1. En conséquence, la qualité des prestations fournies au public est souvent conditionnée par le caractère non extensible des budgets des organisations.
- 2 Une autre tension caractéristique de la mise en œuvre découle de la coexistence de deux injonctions souvent contradictoires: le souci du service aux usagers et la nécessité de se conformer aux objectifs organisationnels. Cette tension est à mettre en lien avec le fait que les services publics ont également d'autres priorités telles que l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience qui appellent souvent à un traitement plus standardisé des bénéficiaires des politiques publiques.
- 3 Toujours sur le plan des objectifs, il faut encore mentionner l'ambiguïté inhérente aux objectifs politiques de la plupart des programmes publics. Cette ambiguïté qui appelle

par exemple les enseignants à émanciper leurs élèves tout en les conformant aux normes sociales dominantes découle le plus souvent des clivages présents au niveau politique et des compromis desquels résultent la majorité des politiques publiques.

Face à ces objectifs multiples (servir les usagers, atteindre les objectifs institutionnels et arbitrer entre des objectifs politiques souvent contradictoires), les agents ne disposent pas de directives claires pour orienter leur travail. De ce fait, la mesure de l'efficacité et de la qualité du travail des agents s'avère peu réaliste, étant donné que ces derniers sont appelés à adapter leur action aux conditions organisationnelles que nous venons d'évoquer (ressources insuffisantes, objectifs flous ou contradictoires).

Pour faire face à cette situation, les agents chargés de l'application des décisions politiques disposent toujours (qu'on le leur reconnaisse formellement ou non) d'un certain pouvoir discrétionnaire qui leur permet de prendre des décisions en se fondant sur leur appréciation de la situation. L'existence de ce pouvoir discrétionnaire peut s'avérer une source d'inquiétude pour les gestionnaires des agences, car elle suscite de l'imprévisibilité, ce qui s'avère contradictoire avec les exigences d'une bonne gestion. Dans le cas d'une gestion par la performance, la pression au résultat peut conduire les responsables d'agences à tenter de limiter le pouvoir discrétionnaire des agents.

Nous proposons de concentrer nos investigations sur les deux catégories d'acteurs organisationnels les plus concernés par ce jeu entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir gestionnaire: les agents de base (*street-level bureaucrats*) et les gestionnaires des agences dans lesquelles ces derniers exercent leur activité (*managers*). Ces deux catégories se caractérisent par des priorités différentes: selon Lipsky (1980) les gestionnaires cherchent d'abord à atteindre les objectifs propres à leur agence, tandis que les agents se concentrent sur l'accomplissement du travail qui leur est confié. Dans un contexte de limitation de ressources, les agents sont conduits à développer des raccourcis procéduraux et des simplifications qui leur permettent d'accomplir leur travail. Ces mécanismes, dits de *coping* sont souvent tolérés par les managers, car c'est grâce à ces derniers que le travail est réalisé et que l'agence peut atteindre ses objectifs. De façon générale, il existe toutefois un conflit permanent (d'une intensité variable selon les contextes) entre le désir d'autonomie des agents et la volonté de surveillance et de contrôle de leurs supérieurs.

4.1.2 Organisation

Le deuxième chapitre a exploré plus en profondeur le développement d'instruments gestionnaires visant à encadrer la mise en œuvre des politiques publiques. Il nous a permis de développer une approche théorique du cadre organisationnel dans lequel la problématique de la redevabilité des agents des politiques sociales actives prend place. Sur la base d'une revue de la littérature consacrée à la mise en œuvre des principes et des outils de la NGP, nous avons présenté les principales tensions et contradictions qui caractérisent ces modes d'organisation et de gestion et qui viennent s'ajouter aux tensions caractéristiques de la *street-level bureaucracy*. Cet examen nous a permis de montrer que nouvelle gestion publique et bureaucratie ne sont pas aussi antinomiques que ce que les discours des réformateurs de la pensée organisationnelle laissent souvent entendre. Nous avons notamment évoqué les travers organisationnels que pouvait susciter une formalisation trop poussée de l'activité des agents et montré que de tels phénomènes, loin

d'être limités aux modes d'organisation bureaucratique, se retrouvaient aussi dans certaines variantes de la nouvelle gestion publique.

Nous avons distingué trois modèles idéaltypiques de NGP selon le poids respectif des éléments suivants: efficacité, flexibilité organisationnelle et orientation vers les usagers. L'exploration de cette typologie nous a permis de mettre en avant les tensions caractéristiques de ces trois modèles ainsi que les principaux instruments sur lesquels ils reposent.

Les trois contradictions centrales dont nous observerons la mise en œuvre dans nos études de cas sont les suivantes:

- le recours aux principes marchands comme instrument de coordination de l'action étatique se heurte aux limites de l'analogie entre État et marché;
- la recherche de modalités d'organisation plus flexibles nuit au besoin de stabilité des organisations publiques;
- la volonté managériale d'amélioration de la qualité de l'organisation ne permet pas d'améliorer la qualité du service aux usagers.

Ce chapitre a aussi mis en avant le rôle décisif de trois types d'instruments dont l'impact sera lui aussi observé empiriquement:

- les indicateurs de performance (modèle du marché et de l'efficacité);
- les contrats de prestation et les enveloppes budgétaires (modèle de la flexibilité organisationnelle);
- les systèmes d'assurance-qualité (modèle de la qualité)

4.1.3 *Policy context*

Dans notre troisième chapitre, nous avons exploré le contexte normatif dans lequel prend place l'activité des agents chargés de la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle. La volonté d'activer les dépenses publiques en réduisant la part des dépenses «passives» d'indemnisation se concrétise dans le développement de dispositifs d'activation visant à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires des politiques sociales. Ce contexte normatif entraîne un remaniement considérable du rôle des agents locaux. Ces derniers doivent «activer» les demandeurs d'emploi et déterminer les mesures actives les plus adaptées aux situations particulières de ces derniers dans une situation donnée du marché du travail.

Cette activité entraîne des tensions de rôle pour les agents qui doivent à la fois aider les chômeurs recherchant des emplois stables et bien rémunérés et répondre aux attentes des employeurs en quête d'une main d'œuvre flexible et bon marché. La littérature concernant la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi laisse apparaître des risques de pénalisation des demandeurs d'emploi les plus démunis. Ces risques sont renforcés par la promotion, dans le cadre de nouveaux modes de gestion, d'une logique de productivité.

De ce fait, une étude de la mise en œuvre des politiques d'activation prenant en compte l'influence des facteurs organisationnels représente une contribution très intéressante à l'analyse de ces politiques. Un tel angle d'approche permet en effet de saisir le rôle politique (i.e. un rôle qui n'est pas uniquement technique) des divers instruments

managériaux encadrant l'activité des agences locales et des prestataires de mesures actives. Il s'agira notamment d'examiner l'effet de ces instruments sur les tensions¹⁸ qui traversent l'activité des agents locaux, notamment lorsqu'ils se retrouvent face à des demandeurs d'emploi en situation précaire (disposant donc de ressources personnelles limitées). Notre intérêt analytique réside précisément dans le lien entre les dispositifs politiques et les instruments managériaux qui les encadrent. Nous sommes en effet convaincus qu'il est nécessaire d'analyser conjointement les changements intervenant dans les cadres organisationnels et normatifs.

4.1.4 Bilan et synthèse

Ces trois premiers chapitres nous ont permis de définir une problématique originale, la redevabilité des agents locaux des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Cette problématique se situe à l'intersection de trois grands champs d'étude: la mise en œuvre des politiques publiques, les instruments de gestion de ces politiques et le contenu normatif de ces politiques. La plupart des travaux consacrés aux réformes des politiques sociales considèrent le cadre organisationnel comme un dispositif technique dont le rôle est purement instrumental, à savoir améliorer la performance de l'action publique. Toutefois, d'autres auteurs ont montré que les instruments d'organisation et de gestion ne sont pas si neutres sur le plan normatif. Ces travaux ne traitent cependant que marginalement du contexte politique et ceux qui le font concernent rarement le champ de l'insertion socioprofessionnelle. Nous avons cependant identifié un nombre relativement restreint de contributions scientifiques qui explorent l'interaction des cadres normatifs et organisationnels. Les principaux apports de ces travaux ont été présentés dans notre troisième chapitre. Des travaux de ce type sont encore rares en Suisse. En cela, notre étude permettra de développer les connaissances scientifiques relatives à cette problématique.

Les travaux consacrés aux agents locaux présentent également certaines lacunes. Même lorsqu'ils se défont de la posture normative qui sous-tend bon nombre d'entre eux¹⁹, ils sont souvent trop focalisés sur les agents eux-mêmes, ce qui réduit leur portée en termes d'analyse des politiques publiques. À notre sens, une analyse de la mise en œuvre se doit de distinguer les différentes étapes de la chaîne d'exécution des politiques afin d'offrir un compte-rendu plus riche et plus facilement généralisable à d'autres contextes. La question de la redevabilité se prête tout à fait à un tel traitement tant les différents maillons de cette chaîne d'exécution sont soumis à de multiples attentes de redevabilité. Il est donc important de prendre en compte dans quelle mesure les demandes de reddition de comptes faites aux gestionnaires influencent les mesures que prennent ces derniers pour s'assurer que les agents de terrain effectuent bien le travail qui est attendu d'eux. Dans le même ordre d'idée, il paraît également fructueux de se demander comment ces attentes de

¹⁸ Tensions que nous avons évoquées au point 3.4.

¹⁹ Ces postures normatives peuvent être d'ordre divers. Les travaux d'inspiration managériale cherchent à contrôler des agents mus par des préoccupations égoïstes ou trop proches des usagers. D'autres travaux prennent le parti des agents qui seraient opprimés par leur hiérarchie, alors que d'autres les considèrent comme les agents de l'oppression des classes laborieuses.

redevabilité influencent les modalités de la prise en charge et du suivi des bénéficiaires de ces politiques.

4.2 Cadre analytique

Dans cette partie nous développons un cadre d'analyse basé sur les concepts de redevabilité, de *street-level bureaucrats*, d'instruments d'action publique, de pouvoir discrétionnaire et d'activation. Ces concepts nous permettront de porter un regard analytique sur les études de cas qui seront présentées dans les chapitres suivants.

4.2.1 *Redevabilité*

La redevabilité, qui constitue la traduction du terme anglais *accountability*, se réfère à la fois à la responsabilisation et à l'obligation de rendre des comptes. Dans le domaine des politiques publiques, la redevabilité recoupe toutes les obligations qu'ont les acteurs publics de prouver leur bonne gestion, leur performance et leur respect des obligations légales ou contractuelles. Le développement des procédures de reddition de comptes dérive directement des évolutions que connaissent les modes de gestion de la mise en œuvre des politiques. Ces dernières deviennent en effet de plus en plus complexes, tant sur le plan normatif (multiplicité des cadres légaux), qu'en ce qui concerne le nombre d'acteurs impliqués dans leur déploiement. Leur exécution nécessite alors de développer la redevabilité des nombreux partenaires chargés de les mettre en œuvre.

Bovens (1998: 172) définit la redevabilité comme «a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and to justify his conduct to some significant other». Quelques années plus tard, il développe quelque peu cette définition: «Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences» (Bovens, 2007: 450). On remarque que l'obligation de l'acteur qui rend des comptes devient plus formelle (*has an obligation* remplace *feels an obligation*) et que le pouvoir de l'instance à laquelle les comptes sont rendus est précisé.

Comme la mise en œuvre des politiques publiques ne se limite pas à l'interaction entre un principal et un agent, on observe le développement de modalités de gouvernance plus horizontales dans lesquelles la position dominante des autorités politico-administratives est affaiblie par l'importance croissante d'autres acteurs (agents d'autres dispositifs, représentants de la société civile ou organisations professionnelles). Cette évolution entraîne un accroissement des attentes de redevabilité vis-à-vis de ces autres acteurs. Les agents exercent en effet leurs activités dans un environnement caractérisé par un ensemble de relations tant verticales qu'horizontales. La dimension horizontale de ce réseau comprend les relations avec des collègues, qu'il s'agisse ou non de pairs exerçant les mêmes fonctions, auprès desquels ils peuvent prendre des avis. Ils peuvent aussi entretenir des contacts relatifs à la prise en charge de certains bénéficiaires avec d'autres agents, employés dans d'autres organismes. Les agents font aussi parfois partie d'ordres professionnels plus ou moins formalisés et d'influence elle aussi variable. La dimension verticale comprend les relations avec d'un côté les usagers et de l'autre les gestionnaires, en particulier leurs supérieurs directs. Les responsables politiques font également partie de ce réseau, mais ils sont nettement plus éloignés (Hupe & Hill, 2007).

L'apparition de nouveaux modes de gouvernance n'implique pas forcément la disparition des anciens, mais il s'avère important, sur le plan analytique, de distinguer les principales configurations. Hupe et Hill (2007) distinguent trois régimes de redevabilité rattachés chacun à une modalité spécifique de mise en œuvre²⁰. Ces modalités spécifiques se distinguent notamment en fonction des principes sur lesquels se fonde la gestion de l'organisation²¹.

Lorsque la mise en œuvre se fonde sur l'*autorité*, la gestion se fait principalement par les ressources (inputs) et vise avant tout le respect des règles. On se trouve alors dans un régime de **redevabilité bureaucratique**. Si la mise en œuvre se fonde sur la *transaction*, la gestion se fait principalement par les produits administratifs (outputs) et vise en premier lieu le respect des contrats. Il s'agit ici d'un modèle de **redevabilité managériale**. La troisième modalité de mise en œuvre est basée sur la *persuasion*, elle se caractérise par une gestion axée sur les résultats atteints par un ensemble de partenaires et laissant une large marge discrétionnaire à ces derniers qui sont appelés à respecter des standards professionnels et autres codes de déontologie. Cette configuration correspond à un régime de **redevabilité professionnelle ou participative**, c'est-à-dire que les agents doivent rendre des comptes à leurs pairs, mais aussi aux autres acteurs participant à la mise en œuvre de la politique (parties prenantes, associations, entreprises, citoyens, etc.).

Meijer et Bovens (2005) constatent une grande diversité des pratiques de reddition de comptes. Ils suggèrent de distinguer les diverses formes potentielles que peuvent prendre les relations de redevabilité: organisationnelle, professionnelle, politique, légale et administrative. Les distinctions opérées par Hupe et Hill (2007) ou par Meijer et Bovens (2005) peuvent être mises en lien avec la typologie des modes de redevabilité développée par Romzek et Dubnick (1987). Ces auteurs définissent la redevabilité comme l'ensemble des moyens par lesquels les agences publiques et leurs employés répondent aux diverses attentes provenant de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation. Leur typologie, résumée dans le tableau ci-dessous, distingue deux axes: la source interne ou externe du contrôle et l'intensité de ce contrôle. Ces diverses formes ne sont pas exclusives et peuvent se compléter.

- La **redevabilité bureaucratique** se caractérise par l'importance de la hiérarchie, la supervision rapprochée et le recours aux procédures. La source du contrôle est interne et laisse peu d'autonomie aux agents locaux. On peut aussi inclure dans ce modèle tout ce qui relève de la redevabilité financière et comptable (sauf dans les cas d'audits réalisés par des réviseurs externes à l'organisation).

²⁰ Depuis les travaux menés par Etzioni (1961) et Lindblom (1977), nombreux sont les auteurs ayant fait recours à une distinction des mécanismes de coordination sociale en trois catégories; hiérarchies, marchés et réseaux. Cette distinction est la base sur laquelle Hupe et Hill élaborent leur typologie des modalités de mise en œuvre.

²¹ Pour mémoire, on distingue habituellement les *inputs* qui désignent les ressources investies dans le système, les *outputs* qui représentent les prestations fournies par l'unité administrative, les *impacts* qui sont les effets sur les groupes cibles et les *outcomes* qui désignent les conséquences sur les différents milieux ou sur la société dans son ensemble.

- La **redevabilité professionnelle** comporte un fort accent sur l'expertise interne, les normes professionnelles. Il s'agit d'un mode de contrôle interne qui repose sur la confiance vis-à-vis des agents locaux auxquels il laisse une marge de manœuvre considérable. Les sources de ce type de redevabilité peuvent inclure les codes de déontologie et d'éthique.
- La **redevabilité légale** cherche à garantir le respect des lois et directives administratives de diverses manières: audit, monitoring, évaluation. La source du contrôle est externe à l'organisation et son intensité est forte.
- La **redevabilité politique** concerne les comptes à rendre aux diverses parties prenantes (électeurs et opinion publique, destinataires des politiques, groupes de pression, etc.). Il s'agit d'un contrôle externe dont l'intensité est faible. Ce type de redevabilité cherche à développer la transparence de l'organisation, on la retrouve à l'œuvre dans les rapports d'activité et autres documents mis à disposition du public. La redevabilité politique ne puise pas sa source dans la réglementation (redevabilité légale), ni dans les procédures (redevabilité bureaucratique) ou les normes professionnelles (redevabilité professionnelle), mais plutôt dans des chartes et autres types de déclaration d'intention.

Tableau 2: Typologie des modes de redevabilité

	contrôle interne	contrôle externe
autonomie faible	bureaucratique	légale
autonomie forte	professionnelle	politique

Adapté à partir de Romzek et Dubnick (1987)

À notre sens, la redevabilité politique telle que la définissent Romzek et Dubnick englobe des réalités très différentes, car elle ne distingue pas la redevabilité à l'égard des électeurs, des groupes de pression et de l'opinion publique de celle qui concerne les usagers. Dans le cas de l'agence spatiale étudiée par ces auteurs cette question ne se posait pas, étant donné que les usagers du transport spatial se limitent à quelques individus. Nous verrons lors de la présentation des résultats s'il est nécessaire d'adapter cette typologie.

Ces différentes formes de redevabilité cohabitent bien sûr dans la plupart des organisations, mais c'est leur équilibre qui varie. Vaughan (1996) montre ainsi que des modifications apparemment mineures de la structure d'une organisation peuvent conduire à des modifications plus ou moins importantes de sa culture qui risquent d'entraîner des dérives (par rapport à la mission de l'organisation) et autres effets non recherchés (baisse de performance, accidents, etc.). Elle souligne l'effet de ruissellement (*trickle down effect*) sur les acteurs de la mise en œuvre des décisions concernant les buts et l'affectation des ressources de l'organisation que prennent les hauts responsables.

Comme nous souhaitons analyser la redevabilité à partir de ses instruments, il nous paraît important de développer une typologie de ces derniers. Une telle théorisation s'avère possible si l'on tient compte à la fois du contenu et de la logique de base de la relation de redevabilité. Concernant le contenu, nous proposons de retenir une distinction binaire entre d'une part une orientation de type **bureaucratique** dans laquelle les comptes à rendre concernent la conformité par rapport aux règles est aux procédures et, d'autre part,

une orientation de type **managérial** dans laquelle la redevabilité concerne la performance, les résultats de l'action publique (Jos & Tompkin, 2004)²². Le second axe de cette typologie reprend la distinction opérée par McCubbins et Schwartz (1984) entre deux logiques de base gouvernant les relations de redevabilité. Dans la première, pour laquelle les auteurs évoquent la métaphore de la patrouille de police et que nous qualifierons de **contrôle continu**, le dispositif de redevabilité est actif en permanence, mais les contrôles sont peu ciblés. Dans la seconde, pour laquelle les auteurs font référence à l'alarme incendie, le contrôle est beaucoup plus intense, mais il n'intervient qu'en cas de signalement d'un manquement ou d'un dysfonctionnement, le plus souvent du fait d'un acteur externe qui s'estime lésé. Nous le qualifierons de **contrôle sporadique**. Le croisement de ces deux dimensions nous permet de prendre en compte et de différencier les principaux instruments de redevabilité dont nous souhaitons étudier l'impact.

- L'audit ou l'inspection sont typiquement des mesures ponctuelles qui s'effectuent après coup, c'est-à-dire que ces opérations vérifient rétrospectivement le comportement des agents. Elles visent à examiner si les membres de l'organisation ont bien respecté les normes et les procédures auxquelles ils sont soumis.
- Les procédures et normes de qualité encadrant l'exécution du travail constituent également un instrument de redevabilité visant à garantir la conformité. À la différence de l'audit, leur action s'exerce en continu. Il s'agit d'un type de contrôle plus diffus, mais l'informatisation de certains de ces instruments peut limiter formellement le pouvoir discrétionnaire des agents, notamment lorsque des programmes informatiques prescrivent le contenu et l'ordre des activités que les agents doivent accomplir.
- L'évaluation²³ constitue également une mesure intervenant de façon sporadique et rétrospective. À la différence de l'audit, elle concerne en priorité les résultats de l'organisation.
- Le monitoring et les indicateurs de performance s'intéressent également aux résultats. Ils permettent de fournir des informations plus extensives que l'évaluation, car leur mesure est continue, mais les informations fournies par ces instruments sont en revanche moins détaillées.

²² Cette distinction reprend les deux premiers régimes de redevabilité distingués par Hupe et Hill (2007), à savoir les régimes dont la mise en œuvre se fonde en premier lieu sur l'*enforcement* et sur la performance. Ces auteurs distinguent un troisième régime fondé sur la coproduction qui concerne des relations de redevabilité plus horizontales pour lesquelles les instruments sont de nature plus informelle que ceux qui régissent les relations verticales.

²³ Nous faisons ici référence à l'évaluation de programmes et de politiques publics, et non pas à l'évaluation individuelle des employés.

Tableau 3: Typologie des instruments de redevabilité

	contrôle sporadique	contrôle continu
logique bureaucratique	audits	procédures
logique managériale	évaluation	monitoring

Ces typologies nous permettront d'étudier de façon différenciée, instrument après instrument, l'impact des changements organisationnels qui se déploient depuis plus de dix ans dans le champ des politiques d'insertion socioprofessionnelle. En considérant l'influence des éléments organisationnels sur la mise en œuvre de ces politiques publiques, nous contribuons à élargir les interprétations souvent simplistes des résultats mitigés de ces dernières. Une telle prise en compte des éléments de contexte permet de dépasser tant les explications déterministes (les politiques reproduisent l'ordre établi) que celles qui se concentrent sur les caractéristiques individuelles des agents et/ou de leurs responsables hiérarchiques (trop autoritaires, bornés, incompétents, etc.).

4.2.2 *La redevabilité des street-level bureaucrats*

L'action publique se caractérise par sa complexité organisationnelle notamment lorsque plusieurs agences doivent se coordonner pour atteindre des résultats communs. Cette complexité suscite des difficultés accrues en termes de surveillance et de contrôle de la mise en œuvre. Différents travaux montrent que la capacité des autorités à contrôler la mise en œuvre peut varier. Pour Scholz et al. (1991), qui se basent sur des données statistiques agrégées concernant diverses agences fédérales aux États-Unis, le faible pouvoir des agences étatiques centrales est compensé par une plus forte capacité d'influence des acteurs politiques locaux qui parviennent à assurer un contrôle direct de la mise en œuvre. Les études adoptant une démarche de type ethnographique se montrent moins optimistes. Winter (2000), étudiant le cas des inspecteurs agricoles danois, estime que l'impossibilité pour les supérieurs hiérarchiques de contrôler en détail le travail de chaque agent place certains aspects du travail de ces derniers hors de portée de tout contrôle politique. Il est en effet aisé de connaître le nombre d'inspections et les autres paramètres mesurables et quantifiables, mais il est très difficile de se rendre compte si les inspections sont plus ou moins strictes et si les pénalités infligées sont plus ou moins sévères.

Pour Lettinga et Moulijn (2004) il est particulièrement complexe de contrôler les pratiques des agents locaux, en raison de leurs conditions de travail changeantes (travail avec l'humain) et du fait qu'ils se considèrent comme des professionnels (cf. 1.10) qui savent mieux que quiconque quelle est la meilleure réponse à apporter aux usagers compte tenu des ressources à disposition. C'est sur la base d'un tel constat, que beaucoup de responsables d'administrations publiques apportent un regard critique sur la performance des agents de première ligne. Ils ont tendance à faire un lien entre des résultats inférieurs à leurs attentes et l'usage que font les agents de leur marge discrétionnaire (Hupe & Hill, 2007).

4.2.2.1 *Stratégies managériales pour gérer le pouvoir discrétionnaire*

Brodkin (2007) évoque différentes stratégies employées par les décideurs et les gestionnaires des administrations publiques pour gérer la discrétion des agents locaux. La première d'entre elles repose sur la standardisation des processus et sur le contrôle hiérarchique. Elle va dans le sens d'une bureaucratisation accrue du travail des agents. Il s'agit de la réponse traditionnelle des administrations consistant à multiplier les règles et les contrôles. Comme le signale Lipsky (2010), l'accent sur la redevabilité bureaucratique constitue la solution la plus simple et la plus accessible aux cadres des agences publiques. C'est aussi celle qui aura l'impact immédiat le plus important tant sur les agents que sur les usagers. Cependant, les limites de cette approche sont connues et abondamment développées dans les travaux de sociologie des organisations qui montrent que la formalisation à outrance suscite des stratégies de contournement et, en retour, des cercles vicieux d'inflation normative (Crozier, 1963; Simon, 1983). Un excès de redevabilité bureaucratique force également les agents à appliquer les règles de manière sélective étant donné qu'elles sont trop nombreuses pour être respectées dans leur totalité (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Cette stratégie ne permet pas de tenir les *street-level bureaucrats* réellement redevables, car ces derniers peuvent contourner les procédures mises en œuvre pour contrôler leur travail en ne déclarant que partiellement les actions qu'ils entreprennent. Comme leur action se déroule à l'écart de la supervision directe de leurs supérieurs, il n'y a pas de moyen de vérifier leurs dires. On peut les obliger à suivre certaines procédures, mais cela ne permet pas d'évaluer l'adéquation des actions entreprises à la situation des usagers. La prise en compte effective des circonstances personnelles des bénéficiaires n'est pas évaluable. En plus de cela, Lipsky (2010) note que les managers hésitent souvent à recourir à des sanctions, de peur de démoraliser les travailleurs et d'inhiber leur esprit d'initiative.

En ce qui concerne le développement de la redevabilité bureaucratique des *street-level bureaucrats*, Lipsky (2010) distingue trois situations dans lesquels le contrôle managérial risque de nuire à la qualité du service.

- 1 Des procédures de prise en charge trop détaillées peuvent limiter la capacité des agents à prendre en compte la diversité des situations individuelles (comme dans le cas de formulaires ne comportant pas suffisamment de cases pour prendre en compte chaque cas de figure) et à leur apporter une réponse adéquate. De même, un contrôle trop précis de la conformité du travail des agents par rapport aux prescriptions officielles conduit à limiter leur rôle et donc leur redevabilité par rapport aux bénéficiaires et à nier une part de leur expertise professionnelle: «Scrutiny of welfare workers' decisions strictly in terms of whether they were too lenient amounts to narrowing the role of welfare workers, reducing their accountability to clients and to professional standards of conduct» (Lipsky, 2010: 164).
- 2 La supervision d'employés disposant d'une marge discrétionnaire importante implique la nécessité de fixer des priorités, car les tâches accomplies par ces agents sont trop nombreuses et trop variées pour être toutes mesurées. On ne peut pas tenir des agents significativement redevables pour tout et à tout moment. Si l'on surveille tout, rien n'est réellement surveillé. Il faut aussi tenir compte du fait que le développement de procédures de redevabilité sur des domaines précis n'affecte pas que les actions

concernant les domaines en question. Il affecte aussi les domaines qui ne font l'objet d'aucun contrôle, du simple fait que les agents savent que ces domaines ne sont pas contrôlés.

- 3 De nombreuses tentatives de contrôle managérial ne parviennent qu'à fournir un vernis de redevabilité, sans réellement contraindre l'action des agents. Ces actions ont surtout une fonction symbolique, qui consiste à rassurer les responsables politiques et l'opinion publique quant à la redevabilité des agents, même si cette dernière n'est qu'une fiction.

Les différents éléments présentés ici nous permettent de conclure que la marge discrétionnaire ne peut pas être complètement éliminée par des procédures bureaucratiques. La première stratégie reposant sur la standardisation et le contrôle hiérarchique montre donc clairement ses limites.

C'est en partie pour faire face aux impasses de la redevabilité bureaucratique que se sont développés de nouveaux modes de gestion tels que le pilotage par les résultats. Ces approches managériales, caractéristiques de la nouvelle gestion publique (NGP), visent à accroître la redevabilité tout en évitant les formes traditionnelles de contrôle bureaucratique (Hood, 1995; Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt & Bouckaert, 2000). La NGP peut être envisagée comme une variante managériale du modèle *top-down* de gouvernement des organisations publiques. Les indicateurs de performance et les autres outils typiques de la NGP sont censés fonctionner comme des moyens de contrôler et de responsabiliser les agents locaux (Flynn, 1991). Il s'agit de la deuxième stratégie évoquée par Brodtkin (2007): piloter l'usage de la discrétion à travers l'utilisation d'indicateurs de performance laissant aux agents plusieurs possibilités d'action pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

Lipsky (2010) nous rend attentifs au fait que pour disposer d'indicateurs de performance permettant de garantir la redevabilité des *street-level bureaucrats*, il faudrait d'abord que les objectifs des agences soient clarifiés. Ceci n'est selon lui pas chose facile et pourrait même entraîner des effets négatifs, du fait que le flou des objectifs et leur éventuel caractère contradictoire découlent souvent de compromis politiques qu'il peut être dangereux de remettre en question. En plus de ce problème de clarification des objectifs, la mise en œuvre de mesures de performance n'est pas non plus chose aisée. Elle peut même s'avérer contreproductive: «there may be no relationship, or an inverse relationship between quantitative indicators of service and service quality» (Lipsky, 2010: 167). Les trois cas de figure présentés ci-dessous illustrent cet argument:

- 1 Dans un contexte de limitation des ressources, les agents vont se concentrer sur l'accomplissement des actes qui sont mesurés, ce qui va permettre d'accroître leur productivité (mais pas la qualité de leur travail). Ils vont du coup consacrer moins de temps à d'autres aspects relevant pourtant de leur mission officielle: «A problem is created, however, when the measure induces workers to reduce attention to other aspects of their jobs and when there is no control on the quality of work produced» (Lipsky, 2010: 166). On notera que ce cas de figure correspond à la deuxième limite de la supervision bureaucratique évoquée précédemment.
- 2 Face à des attentes de performance, les agents vont réaliser des choix et employer en priorité leur marge discrétionnaire à des activités susceptibles de leur faire obtenir de

bons résultats. Nous avons déjà cité l'exemple de Blau (1963) concernant l'écrémage des demandeurs d'emploi par des agents évalués en fonction du taux de placement²⁴. Lorsque la charge de travail est trop importante et que la pression à la performance est forte, les conditions sont réunies pour un traitement sélectif des missions et des usagers. Comme le fait remarquer Thompson (1967: 123), «Where workloads exceed capacity and the individual has options, he is tempted to select tasks which promise to enhance his scores on assessment criteria».

- 3 Comme les critères de définition des indicateurs sont en général mieux connus des agents que du public, voire même des responsables administratifs et politiques, il existe des risques de manipulation. Ainsi, certains employés parviennent à améliorer leurs résultats sans changer leurs pratiques, comme ces éboueurs qui arrosaient leur cargaison afin d'obtenir le poids minimum requis à la décharge, même s'ils n'avaient pas terminé leur tournée (Lipsky, 2010).

Nous voyons à travers ces exemples que la recherche de la redevabilité à travers des indicateurs d'*outputs* peut conduire à des résultats mitigés en ce qui concerne la qualité des prestations servies. Nous pouvons également faire preuve d'un certain scepticisme quant à la possibilité de remplacer ces indicateurs mesurant des produits administratifs par des indicateurs d'*outcomes*. Ces derniers peuvent tout à fait être mesurés, mais la comparaison de tels indicateurs ne prend pas compte de la difficulté requise pour arriver au résultat mesuré. En effet, le fait que les *street-level bureaucrats* interagissent avec des humains dont les ressources initiales peuvent être très différentes, qu'il s'agisse de capital économique, culturel ou social ou encore du niveau de santé, implique qu'un résultat similaire peut avoir requis des quantités d'effort très diverses selon la situation initiale de l'utilisateur. C'est le cas d'enseignants que l'on évaluerait en fonction des résultats de leurs élèves en fin de scolarité: l'atteinte de ces résultats aura nécessité des efforts très différents selon le milieu d'origine des élèves en question et selon la capacité à apprendre de ces derniers.

La troisième stratégie évoquée par Brodtkin (2007) consiste à exporter le problème du pouvoir discrétionnaire des agences publiques vers des prestataires privés, laissant aux agents publics un rôle d'aiguillage et de coordination. C'est alors aux prestataires auxquels la mission publique a été sous-traitée d'organiser à l'interne la redevabilité de leurs employés. Dans ces cas, les conséquences négatives du pouvoir discrétionnaire (en particulier l'exclusion des bénéficiaires les plus problématiques) semblent encore moins contrôlables que dans des services publics. Nous ne reviendrons pas ici sur les tensions liées à la contractualisation externe, ces dernières ayant été développées précédemment dans les sections 2.5.2.2 et 3.4.2.

²⁴ Un exemple plus récent concerne l'évaluation de l'action de la police française en fonction du taux d'élucidation des affaires selon le «nouveau management de la sécurité». Cet objectif conduit les agents à concentrer leur action sur l'arrestation de petits délinquants pour lesquels les délits sont aisément constatables (Mucchielli, 2008). Ceci fait que dans les affaires de stupéfiants la police arrête beaucoup de revendeurs de rue et passe très peu de temps à traquer les grossistes dont l'implication est plus difficilement prouvable et nécessite un temps d'enquête considérablement plus long.

4.2.2.2 *Quels instruments de redevabilité envers les usagers ?*

Nous avons, dans les paragraphes précédents, surtout examiné la redevabilité des agents locaux à l'égard de leurs «principaux»²⁵ et en particulier des gestionnaires. Cette approche de la redevabilité est la plus courante dans la littérature managériale, mais elle ne doit pas nous conduire à négliger l'autre pôle de cette redevabilité verticale, à savoir celle qui concerne les usagers (Considine, 2002). Dans le cas des *street-level bureaucrats*, qui travaillent avec des humains, l'apport de réponses personnalisées et adaptées à la situation des usagers constitue un objectif indiscutable. C'est donc avant tout face aux bénéficiaires qu'ils devraient être redevables et ce souci est difficilement formalisable sous la forme de procédures ou d'indicateurs de performance (Lipsky, 2010).

Quels sont alors les instruments de cette forme de redevabilité? Si l'on reprend la typologie de Romzek et Dubnick (1987), il s'agit de la transparence. Cette dernière notion risque cependant se retrouver instrumentalisée au service des visées gestionnaires comme le sont souvent les autres instruments de la NGP (Audria, 2004)²⁶. En dépit de cela, elle peut néanmoins permettre un meilleur accès des usagers à leurs droits ainsi qu'une plus grande participation de ces derniers aux décisions les concernant.

L'évaluation de la satisfaction des usagers constitue un autre instrument de redevabilité à l'égard des usagers. De nombreux systèmes d'assurance-qualité englobent des procédures visant à recueillir l'avis de ces derniers. Il s'agit d'une démarche intéressante, permettant de donner davantage de poids à la voix des bénéficiaires, mais il convient de garder à l'esprit que les préférences de ces derniers ne sont pas forcément en ligne avec les objectifs politiques (tels que définis dans les lois et les directives d'application). En effet, les comportements qui satisfont les usagers ne correspondent pas toujours à des pratiques permettant d'atteindre les objectifs légaux (Lipsky, 2010). Ainsi, un automobiliste se montrera particulièrement reconnaissant vis-à-vis d'un agent de police qui aurait négligé de verbaliser une infraction au code de la route. Dans le même ordre d'idées, un élève pourrait évaluer très positivement un enseignant qui lui indique les bonnes réponses lors de contrôles de connaissances. Les instruments permettant de garantir la redevabilité vis-à-vis des usagers devraient donc prendre en compte le respect des dispositions légales. À ce titre, les mécanismes d'opposition et de recours contre les décisions administratives pourraient être pris en compte, dans la mesure où les jurisprudences des instances concernées seraient rendues publiques, ce qui n'est pas forcément le cas.

4.2.3 *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité*

Le pouvoir discrétionnaire constitue un des concepts de base de l'approche *street-level*. Pour pouvoir l'utiliser de façon analytique, il convient d'en préciser les modalités et d'en «dé-idéologiser» l'usage. Tout d'abord, sur le plan théorique, nous considérons que toute

²⁵ La terminologie employée ici fait référence à la théorie de l'agence, une des inspirations principales de la nouvelle gestion publique.

²⁶ Avec la NGP, la transparence est centrée sur les résultats, qui doivent être mesurés et communiqués aux niveaux hiérarchiques supérieurs (Cunningham & Harris, 2001). La transparence vise donc en premier lieu le contrôle de la performance (Zifcak, 2000). Ainsi, «la notion de transparence devient un alibi idéologique pour permettre une application sans nuance des réformes managériales tendant à une réduction de l'État dans tous ces aspects même démocratiques» (Audria, 2004: 258).

décision comporte une part de discrétion, ce qui nous amène au fait que la discrétion est un concept relatif, car elle n'existe pas en tant que telle, mais uniquement par rapport à une règle donnée (Sainsbury, 1992). On peut également distinguer deux types de discrétion. On parle de discrétion formelle lorsque cette dernière est prévue par le cadre normatif et qu'il est demandé aux agents de se focaliser sur quelques principes directeurs et de décider eux-mêmes, dans ce cadre, de ce qui s'applique à chaque individu. La discrétion informelle prend place dans le cas de politiques et de pratiques pour lesquelles il n'existe pas de reconnaissance officielle des possibilités de discrétion. Lorsque le nombre de prescriptions encadrant l'activité des agents est trop nombreux, ces derniers ne parviennent pas à les respecter toutes à la fois²⁷; ils doivent alors faire des choix sur la base de critères qui ne sont pas plus explicites que dans le cas de figure précédent.

Cette distinction pourrait nous conduire à émettre un jugement de valeur séparant «bonne» et «mauvaise» discrétion. Nous estimons, au contraire, que le fait de disposer d'un pouvoir discrétionnaire important n'est pas en soi positif ou négatif. Ce qui importe c'est l'utilisation qui est faite de cet espace de relative autonomie. Lorsque les injonctions bureaucratiques ou managériales se font trop pressantes, excédant la capacité du système à répondre à toutes les demandes, le risque majeur est de pénaliser les usagers des services publics (Lipsky, 1980). De fait, les agents risquent d'employer leur pouvoir discrétionnaire à leurs propres fins, pour alléger leur charge de travail et faire face aux tensions qui caractérisent leur rôle. Ils peuvent mettre en œuvre des routines pouvant s'avérer préjudiciables pour certains usagers qui sont dès lors traités de manière standardisée ou sur la base de stéréotypes, plutôt qu'en se fondant sur une analyse aussi objective que possible de leur situation.

Le cadre théorique de l'approche *street-level* met en lien les usages «opportunistes» du pouvoir discrétionnaire avec les conditions organisationnelles dans lesquelles il s'exerce. L'existence d'une marge discrétionnaire ne peut pas être remise en question pour différentes raisons. D'une part, c'est son existence qui permet aux agents de prendre des décisions en fonction de leur éthique professionnelle et de tenir compte, dans les limites des ressources disponibles, des circonstances particulières des usagers. D'autre part, la discrétion permet de traiter «techniquement» ce qui n'a pas été tranché politiquement, ce qui constitue une ressource sur laquelle le pouvoir politique peut s'appuyer. Spire (2008) suggère à ce propos de reprendre la métaphore, développée par Goffman (1973), entre la scène et les coulisses. Évoquant le cas des politiques de contrôle de l'immigration en France, cet auteur envisage les politiques publiques comme un théâtre avec une scène qui constitue le lieu des annonces publiques et de l'affirmation des principes, et des coulisses dans lesquelles prend place, à l'abri des regards du public, l'organisation pratique de la politique avec ses «bricolages» et autres arrangements, que les agents et les cadres intermédiaires effectuent avec l'acquiescement de leur hiérarchie. C'est dans ces coulisses que prend place une fabrication des politiques qui s'exerce souvent sous forte contrainte (Dubois, 2010), qu'il s'agisse de ressources limitées ou de gestion par objectifs.

²⁷ L'exemple de la grève du zèle des douaniers qui entraîne un quasi blocage du trafic transfrontalier illustre bien le fait que l'application «à la lettre» de toutes les règles ne peut que paralyser le service en raison du caractère intrinsèquement limité des ressources à disposition.

4.2.4 *Instruments d'action publique et redevabilité*

Notre cadre d'analyse intègre conjointement l'approche des politiques publiques basée sur les acteurs de la mise en œuvre (approche dite *street-level*) et celle qui s'intéresse à l'instrumentation des politiques publiques. Cette double entrée permet de thématiser le rôle politique des agents et celui des instruments de gestion dont nous avons déjà souligné le rôle cadrant. Les approches de l'instrumentation de l'action publique se sont développées en réponse au rôle croissant joué par ces dispositifs. Nombre des travaux cités dans les trois premiers chapitres ont constaté le développement croissant de modèles managériaux cherchant, entre autres, à transposer dans les administrations publiques la régulation qu'exerce le marché dans le secteur privé. Ces nouveaux modes de gestion, combinés avec des technologies communicationnelles en plein essor ont suscité des conditions favorables à la mise en œuvre de modes de pilotage de l'action publique basés sur la mesure des performances.

L'instrumentation de l'action publique est définie par Lascoumes et le Galès (2004: 12) comme «l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale». Les instruments de l'action publique constituent des dispositifs visant à organiser les rapports entre l'État et les destinataires des politiques publiques, ils sont «porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé» (id.: 13). L'instrument contribue à produire une représentation spécifique des enjeux qu'il traite, c'est en ce sens que l'on peut affirmer qu'il a un effet cognitif direct. Comme le montre notamment Desrosières (1993), l'instrument statistique fournit une grille de catégorisation des faits sociaux et développe des définitions conventionnelles de ces derniers. L'instrument contribue donc à une problématisation particulière de la réalité en hiérarchisant les variables qui la constituent, il peut même, dans certains cas, suggérer un système explicatif.

Nous retenons en priorité de cette approche le rôle cognitif des instruments d'action publique, qu'il s'agisse de règlements, d'indicateurs, de systèmes d'incitations, de contrats ou de conventions ou encore de normes et de standards, mais nous nous intéressons aussi à leur rôle proprement politique de régulation de la mise en œuvre de l'action publique. Les instruments portent des valeurs et influencent, intentionnellement ou non, la définition des enjeux et le comportement des acteurs. Comme le rappelle Le Galès (2004), ces instruments instaurent des incitations, des contraintes et président souvent à l'attribution des ressources.

Comme nous l'avons vu en présentant les réponses managériales au pouvoir discrétionnaire, le recours à la gestion par les résultats peut viser à se prémunir contre l'opportunisme supposé des agents (cf. la théorie de l'agence évoquée au point 2.3) «en encadrant la liberté qui leur est accordée et en fixant des objectifs qui les conduisent à faire des choix favorables à l'organisation et non à eux seuls» (Chatelain-Ponroy & Sponem, 2008: 265). L'impératif de redevabilité et la multiplication des formes de contractualisation entre niveaux hiérarchiques participent de cette vision normalisatrice. L'explicitation des objectifs et des engagements de services administratifs «autonomisés» permet en effet de rendre leurs agents «redevables envers leurs supérieurs hiérarchiques autant qu'à l'égard des usagers qu'[ils] servent» (Bezes, 2005/6: 31).

Dans le cas des politiques d'insertion socioprofessionnelle, les agents ont pour mission d'élaborer pour chaque bénéficiaire des plans d'action individualisés censés permettre la (re) prise rapide d'une activité professionnelle. Les instruments de la NGP cherchent ici à influencer les pratiques discrétionnaires des agents vers l'objectif d'activation des bénéficiaires, lui-même surdéterminé par un objectif de gestion économe de l'argent public. Nous tenterons donc d'estimer dans quelle mesure ces instruments parviennent à leurs fins, sans toutefois nous limiter à cette question qui reste très en ligne avec les préoccupations managériales. Le recours à l'approche de l'action publique par les instruments nous donne l'occasion d'explorer les usages et les effets non prévus de ces derniers. En effet, les dispositifs gestionnaires peuvent aussi constituer des ressources pour d'autres acteurs que les gestionnaires. Ainsi, «lorsque des gouvernants imposent un instrument, ils le font en espérant renforcer leur pouvoir au sein de nouvelles institutions... même si, souvent, d'autres acteurs parviennent à utiliser les instruments de manière créatrice et à leur profit» (Lascoumes & le Galès, 2004: 368).

4.2.5 Modèles d'activation et redevabilité

L'ancrage de notre problématique de recherche dans le champ des politiques sociales nous amène à nous poser la question du lien entre les instruments de redevabilité et le contenu substantiel des politiques d'insertion socioprofessionnelle. En dépit du caractère forcément limité des données analysées dans le cadre de cette thèse, nous souhaitons rendre compte de l'impact de l'intensification des attentes de redevabilité légale et bureaucratique sur la mise en œuvre des politiques étudiées. Pour analyser cette relation, nous allons mettre en rapport l'évolution des formes de redevabilité et les différentes modalités de mise en œuvre des principes d'activation. Après avoir présenté les outils analytiques de la redevabilité, nous allons présenter ici deux typologies qui peuvent se compléter concernant d'une part l'activité des agents d'insertion et d'autre part la fonction principale des démarches d'activation.

Pour ce qui concerne l'activité des agents, Avarguez (2009) distingue trois modèles d'action des conseillers en emploi en fonction des discours tenus par ces derniers.

«Le conseiller "technicien de l'emploi" fait appel à un discours techniciste: la fonction du conseiller est d'aider le demandeur d'emploi à maîtriser les outils et les techniques de recherche d'emploi; l'intermédiation entre l'offre et la demande apparaît ici comme le cœur du métier.

Le conseiller "clinicien" a recours à un discours comportementaliste; la fonction du conseiller est de rendre les demandeurs d'emploi employables, autonomes, motivés, mobiles et flexibles afin qu'ils disposent des prérequis indispensables pour trouver un emploi: le sens du travail de conseiller est alors de mettre le demandeur d'emploi au travail... sur lui-même.

Le conseiller "contrôleur" mobilise un discours réglementariste, car la fonction du conseiller à l'emploi est de veiller à ce que le demandeur d'emploi respecte scrupuleusement les devoirs et engagements, et qu'il mérite l'octroi de son statut; le conseiller met alors en œuvre des processus de catégorisation entre "vrais" et "faux" demandeurs d'emploi.» (Avarguez, 2009: 64-65)

Les trois registres d'action distingués n'ont pas le même impact sur les demandeurs d'emploi, notamment en ce qui concerne les opportunités d'insertion professionnelle et sociale. Ces trois modalités d'intervention ne sont pas non plus valorisées de la même façon par les bénéficiaires, les agents, les gestionnaires, les acteurs politiques et les autres parties prenantes (employeurs, autres services publics, associations, etc.). Il sera intéressant d'évaluer dans quelle mesure les instruments managériaux de redevabilité favorisent l'un ou l'autre de ces modèles.

La seconde classification concerne les politiques actives de l'emploi. En considérant à la fois le travail des conseillers et les mesures actives à disposition, il est possible de distinguer cinq formes d'activation suivant leur fonction principale: 1) placement, 2) subventionnement, 3) qualification, 4) occupation et 5) accompagnement des demandeurs d'emploi (adapté à partir de Bonvin & Moachon [2010]). Dans chacun de ces cinq modèles, les agents locaux se voient investis d'un rôle spécifique.

- 1 **Placement:** Cette conception de l'activation est construite par analogie avec l'activité des agences privées de recrutement de personnel. Les agents locaux y jouent un rôle d'intermédiation entre l'offre et la demande de travail. Dans ce modèle d'activation, c'est avant tout le réseau d'entreprises (de l'agent ou du demandeur d'emploi) qui est activé. Le rôle de l'agent consiste alors à appuyer les candidatures afin d'influencer positivement la décision de l'employeur. Dans cette stratégie, l'élément décisif est l'existence d'un capital social, matérialisé dans un réseau de relations (Granovetter, 1974). Dans l'exercice d'une telle fonction d'intermédiation, un dilemme peut surgir entre les aspirations des chômeurs à des emplois de qualité et les attentes de certains employeurs pour qui la logique de marché est première et qui s'adressent au placement public pour minimiser leurs coûts de recrutement²⁸. Une telle conception de l'activation fondée sur le placement s'avère plus délicate à mettre en œuvre lorsque le marché de l'emploi se contracte, étant donné que les entreprises recherchent moins de main-d'œuvre et que les effectifs de personnes au chômage s'accroissent²⁹ ou lorsque le nombre de dossiers par conseiller augmente significativement. Dans ce dernier cas, l'activité de placement risque de ne représenter plus qu'une faible part du temps de travail des agents, ce dernier étant majoritairement absorbé par la gestion administrative des flux de demandeurs d'emploi (ouverture, mise à jour et clôture des dossiers, fixation des rendez-vous mensuels, transmission d'informations aux organes administratifs chargés de l'indemnisation des bénéficiaires, etc.).
- 2 **Subventionnement:** Dans ce modèle, les agents sont chargés d'appliquer des dispositions légales permettant de diminuer le coût d'engagement de la main-d'œuvre au chômage afin d'inciter les employeurs à embaucher des chômeurs. En Suisse, les mesures du type «subvention à l'embauche» s'adressent en premier lieu aux travailleurs peu qualifiés, censés ne pas disposer d'autres atouts (sous forme de qualification ou d'expérience professionnelle) à faire valoir sur le marché de l'emploi.

²⁸ Ce dilemme a été soulevé par nombre d'études consacrées aux intermédiaires du marché de l'emploi (Barbier, 1995; Delfini et Demazière, 2000; Vincens, 1995).

²⁹ Il faut aussi noter que le placement devient plus difficile lorsque les demandeurs d'emploi suivis par l'agent présentent des profils peu recherchés par les employeurs.

L'État prend en charge une partie du salaire pendant une période donnée, en échange d'un plan de formation et d'un contrat de travail. Ces mesures rencontrent toutefois certaines réticences. D'une part, certains acteurs redoutent des effets d'aubaine (engagement d'une personne qui aurait pu être de toute façon engagée sans la subvention) ou de substitution (engagement à la place d'une autre personne). D'autre part, certains employeurs se montrent réticents à engager par ce biais notamment en raison des caractéristiques attribuées au public cible des subventions à l'embauche. Dans ces cas, la baisse du prix ne suffit pas toujours à compenser la qualité supposée insatisfaisante de la main d'œuvre concernée.

- 3 **Qualification:** Dans un modèle de qualification, on considère que les personnes au chômage sont un capital qu'il s'agit de faire fructifier en augmentant leurs qualifications professionnelles entendues comme l'ensemble d'aptitudes et de connaissances qui permet à une personne d'exercer une activité professionnelle. La théorie du capital humain (Schultz, 1961) postule que la formation permet d'accroître la productivité de la personne et par conséquent sa rémunération. Dans ce modèle d'activation, le rôle des agents locaux diffère de celui des formateurs. Il ne s'agit pas pour eux de transmettre les qualifications, mais plutôt d'évaluer comment l'employabilité des chômeurs pourrait être accrue, car seules sont prises en compte les formations permettant de développer la plaçabilité des bénéficiaires. La limitation du budget à disposition peut conduire les autorités responsables du catalogue des formations proposées aux bénéficiaires à privilégier des choix à court terme (formations courtes et bon marché). Ce facteur institutionnel prend encore davantage d'importance lorsque la bonne gestion du budget constitue un critère d'évaluation de ces services administratifs. Dans ces cas, la valeur ajoutée de la formation en termes de probabilité de retrouver un emploi risque de se limiter à la méthodologie de recherche d'emploi (rédaction de CV et de lettres de motivation, analyse des offres d'emploi, techniques d'entretien, etc.).
- 4 **Occupation:** Ce modèle peut poursuivre les objectifs suivants: maintenir les individus actifs, exiger de leur part une contrepartie aux indemnités qu'ils perçoivent, évaluer leurs capacités ou encore vérifier leur disponibilité. Cette stratégie d'activation consiste à placer, pour une durée limitée, sur le marché secondaire du travail, des demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'insertion. Sur le plan individuel, le contenu des mesures ne doit pas forcément correspondre aux aptitudes et expériences des participants, l'essentiel étant qu'ils exercent une activité en se pliant aux exigences d'un cadre de travail (respect des horaires, des consignes, etc.). Cette confrontation aux aspects contraignants du monde du travail vise à évaluer le savoir-être professionnel des participants, leur capacité de travail (notamment eu égard à d'éventuels problèmes de santé), ainsi que leur disponibilité effective³⁰. Sur le plan institutionnel, ces mesures sont toutefois souvent présentées comme formatrices. On peut alors observer une forte tension entre la nécessité de proposer des activités proches du marché du travail primaire (valorisables en tant qu'expérience

³⁰ Certaines mesures visent à vérifier que les bénéficiaires n'exercent pas d'autres activités qui restreindraient leur disponibilité pour la prise d'un emploi (travail au noir, charges familiales, etc.).

professionnelle) et l'interdiction d'entrer en concurrence avec ce dernier. Les acteurs du marché secondaire sont donc censés participer au contrôle des demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer tout en leur apportant une expérience de travail la plus proche possible des conditions du marché primaire.

- 5 **Accompagnement:** Ce modèle englobe toutes les activités de conseil au sens large qui s'adressent aux demandeurs d'emploi. Il représente moins une orientation officielle des politiques actives de l'emploi qu'une réinterprétation pragmatique de ces dernières par les agents chargés de les mettre en œuvre et confrontés aux réalités d'un marché du travail sélectif et de demandeurs d'emploi durablement exclus. Lorsque le lien avec le marché du travail représente une gageure, lorsque les moyens font défaut, les agents locaux, soucieux de donner du sens à leur activité, peuvent choisir de mettre l'accent sur un travail d'accompagnement individuel. L'objectif principal de cette conception de l'activation est le soutien des demandeurs d'emploi dans leurs diverses démarches. Ce soutien peut se décliner suivant différentes modalités, qu'il s'agisse d'un soutien purement moral ou de démarches concrètes d'information ou d'orientation des personnes au chômage. On retrouve ici la volonté d'individualiser le suivi des demandeurs d'emploi avec les risques de psychologisation qu'elle peut entraîner. L'accent mis sur l'accompagnement aboutit à exacerber le travail sur les individus au chômage, plutôt que sur le contexte social qui a produit le chômage. Ici, comme dans le modèle de l'occupation, «la finalité subjective du travail d'insertion (du point de vue des professionnels) vise moins directement la mise à l'emploi que le travail sur l'employabilité: mettre l'individu au travail... sur lui-même» (Orianne, 2005: 203).

On peut aussi distinguer ces modèles selon leur public cible et selon les tensions qui traversent leur mise en œuvre comme nous le faisons dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4: les modèles d'activation et les tensions qui les traversent

modèle d'activation	rôle de l'agent	public cible	tension principale
placement	intermédiation DE*/entreprises	DE recherchés sur le marché du travail	aspirations des DE vs attentes des employeurs
subventionnement	incitation entreprises par la baisse des coûts	DE peu qualifiés	effets d'aubaine et de substitution
qualification	évaluation des DE & choix de formations adaptées	variable selon le budget à disposition	qualification vs compétence
occupation	contrôle de la disponibilité des DE	personnes partiellement aptes au travail	positionnement ambigu du marché secondaire
accompagnement	écoute et soutien moral des DE	vaste	risque de psychologisation

*DE= demandeurs d'emploi

Dans le cadre de cette thèse, nous souhaitons approfondir l'impact des conditions organisationnelles sur la résolution des dilemmes et des tensions qui caractérisent ces cinq modèles d'activation. Il s'agit d'observer si le développement des procédures de redevabilité influence le comportement des agents lorsqu'ils se retrouvent face aux tensions évoquées.

4.3 Questions de recherche

En nous inspirant des pistes suggérées par la littérature et de la structuration fournie par le cadre analytique présenté ci-dessus, nous synthétisons à présent les questionnements qui guident notre démarche empirique et qui vont nous permettre d'éclairer sous un même angle des données récoltées à des occasions diverses. Au sein d'une problématique générale de mise en œuvre de l'action publique, nous souhaitons approfondir le rôle politique et la redevabilité des agents locaux des politiques d'insertion socioprofessionnelle en nous fondant sur deux études de cas concernant, d'une part, les agences locales ou offices régionaux de placement (ORP) et, d'autre part, des mesures d'insertion ou programmes d'emploi temporaire (PET).

Le modèle d'analyse que nous avons choisi vise à étudier l'impact d'une variable indépendante, à savoir les instruments de redevabilité (principalement le monitoring par indicateurs, le financement par enveloppes budgétaires et les procédures dites de qualité), sur trois variables dépendantes, (1) les mesures prises par les cadres des agences locales en réponse aux attentes portées par ces instruments de redevabilité, (2) l'autonomie des agents locaux dans l'accomplissement de leur travail et (3) la prise en charge des demandeurs d'emploi. Les deux dernières variables étant liées, nous avons choisi de regrouper la présentation des questions de recherche les concernant. Notre présentation est donc scindée en deux parties: celle qui concerne les managers et celle qui concerne les agents.

4.3.1 Questions de recherche concernant les managers

Les cadres des organisations chargés de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle, directeurs d'agences locales ou responsables de mesures d'insertion font directement face à des demandes de redevabilité de la part de la haute administration cantonale, qui doit, elle-même, rendre des comptes à l'administration fédérale. Nous cherchons à déterminer l'effet de ces instruments sur l'activité de ces cadres. La typologie des instruments de redevabilité que nous avons élaborée (cf. Tableau 3, p. 90) distingue quatre catégories d'instruments de redevabilité: l'audit, les procédures, l'évaluation de l'efficacité et le monitoring.

- En matière de **monitoring**, les instruments étudiés diffèrent selon l'étude de cas. Dans le cas des ORP, il s'agit principalement des indicateurs de résultat (durée du chômage, chômage de longue durée, arrivées en fin de droit, réinscriptions) et de performance (nombre d'entretiens, de mesures actives, de sanctions) et le système d'étalonnage ou benchmarking (entre agences, entre cantons, entre périodes) dans lequel ces indicateurs sont employés. Dans le cas des mesures d'insertion, il s'agit principalement du taux d'occupation des places commandées, un indicateur de performance.
- Les **procédures** susceptibles d'exercer une influence sur les cadres des organisations concernées sont surtout d'ordre financier et budgétaire (modes de financement, normes de *reporting* comptable). Elles concernent avant tout les dirigeants de mesures d'insertion, car ceux des ORP ne sont pas impliqués dans la gestion de l'enveloppe budgétaire qui est cantonale. Dans les ORP, les cadres sont principalement responsables de la mise en œuvre conforme des procédures par leurs collaborateurs.

- Les cadres sont beaucoup plus exposés au contrôle extérieur par le biais des **audits** menés par l'administration centrale (autorité fédérale de surveillance pour les ORP et direction du service cantonal de l'emploi pour les mesures d'insertion). Ces audits peuvent être de différents ordres (audits de légalité, de conformité, de gestion voire de performance³¹).
- Les **évaluations** sont encore moins fréquentes. S'intéressant principalement aux résultats des interventions, elles traitent fréquemment de l'action conjointe de plusieurs organisations dans la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique publics.

Notre question de recherche principale est formulée de la manière suivante:

- *Comment les instruments de redevabilité influent-ils l'activité des managers ?*

Il s'agit principalement de rendre compte de la mise en œuvre des instruments de redevabilité au niveau des directions d'agences ou de programmes d'insertion.

Nous concentrerons notre analyse sur les deux types d'instruments qui interviennent en continu (procédures et monitoring) et aborderons de façon plus réduite l'audit et l'évaluation qui sont deux types d'instruments auxquels il n'est fait recours que de façon sporadique.

Cette question de recherche comporte également une sous-question concernant l'efficacité des instruments:

- *Les instruments de la NGP permettent-ils un meilleur pilotage de la performance des organisations ?*

4.3.2 *Questions de recherche concernant les agents*

Le deuxième niveau de nos questions de recherche concerne l'impact des instruments sur le pouvoir discrétionnaire des agents et la capacité de ces derniers à gérer conjointement les diverses attentes de redevabilité. Pour y répondre, il s'agit de montrer vis-à-vis de qui, sur quels éléments et à travers quels instruments les agents de base sont rendus redevables.

En ce qui concerne les instruments étudiés, nous avons observé l'impact d'instruments basés sur une logique de conformité qui se rattachent à une redevabilité de type bureaucratique et celui d'instruments se rattachant à une redevabilité de type managérial.

- Les instruments de redevabilité bureaucratique sont très présents dans les deux études de cas, il s'agit principalement de directives et de procédures. Pour les conseillers ORP ces procédures concernent le contrôle des recherches d'emploi, la prise de sanctions, suivi des assignations et l'établissement du bilan d'entrée. Pour les employés des mesures d'insertion, les normes de qualité (source interne) viennent s'ajouter aux directives en matière de prise en charge du service cantonal de l'emploi (source externe) sans qu'il soit fait de différence entre les deux instruments.

³¹ Nous ne traitons pas des audits des comptes ni des audits de certification qui sont plus techniques et donc moins liés à la dimension politique.

- Un autre instrument existe dans les deux études de cas, il s'agit des d'inspections ou audits qui sont principalement menés par l'administration fédérale dans les ORP et par le service cantonal de l'emploi dans les mesures d'insertion. Cet instrument vise le contrôle externe du respect du cadre légal. Il agit lui aussi dans une logique de conformité.
- Les instruments agissant dans une logique de type managérial concernent les prestations mises en œuvre plutôt que la conformité. Il s'agit des indicateurs de performance, nombreux dans le cas des ORP, essentiellement limités à l'occupation des places dans celui des mesures d'insertion.

Nous avons vu que l'activation des demandeurs d'emploi pouvait prendre des formes différentes, notamment en raison de la marge de manœuvre (pouvoir discrétionnaire) des agents. Il s'agit donc de faire le lien entre les instruments de redevabilité et le pouvoir discrétionnaire qui caractérise la mise en œuvre des politiques d'activation. Le fil conducteur est ici le test de l'objectif annoncé des instruments étudiés, à savoir l'amélioration de la qualité de la prise en charge des usagers, qui constitue la justification centrale de la NGP. Les questions de recherche concernant les agents sont les suivantes:

- *Quel est l'impact des instruments de redevabilité sur le pouvoir discrétionnaire des agents de base ?*

Notre démarche consiste à évaluer dans quelle mesure ces instruments modifient le comportement des agents de base, en particulier dans quelle mesure ils limitent la marge de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire de ces derniers.

- *Quelles sont les conséquences d'un recours accru à des instruments de redevabilité sur la prise en charge et le suivi des bénéficiaires?*

Ce questionnement interroge plus spécifiquement l'impact des attentes de redevabilité portant sur les modalités et la qualité de la prise en charge des usagers. Il s'agit de mettre en lumière les effets (voulus ou inattendus) des instruments bureaucratiques et managériaux qui sont les seuls types d'instruments dont la mise en œuvre a pu être suffisamment saisie dans les données empiriques dont nous disposons. Parmi les effets intentionnels de ces instruments, nous cherchons à établir dans quelle mesure, les instruments bureaucratiques permettent de susciter des comportements conformes chez les agents et dans quelle mesure les instruments managériaux permettent d'accroître la performance des agents.

- *Le développement des instruments de redevabilité permet-il d'améliorer la qualité de la mise en œuvre ?*

Dans les deux cas, nous avons tenté d'évaluer la contribution de ces instruments à l'amélioration du service fourni aux bénéficiaires de l'action publique. Pour cette analyse, le concept de marge discrétionnaire s'avère central. C'est en effet l'existence d'un certain niveau d'autonomie sur le plan professionnel qui permet aux agents de tenir compte conjointement des particularités des bénéficiaires et de celles du contexte dans lequel leur action prend place.

4.4 Approche méthodologique

4.4.1 Source des données employées

Pour répondre à des questions de recherche, il est nécessaire de développer une approche méthodologique et un dispositif empirique particulier. Il convient de noter que la récolte des données utilisées dans cette thèse a précédé la construction théorique et les questions de recherche formulées dans les sections ci-dessus. Notre thèse se base sur une analyse secondaire de ces données. Cette procédure, très courante en analyse quantitative, est relativement peu employée dans le cas de données qualitatives pour lesquelles la connaissance du terrain étudié s'avère souvent cruciale. Les problématiques présidant à la récolte de ces données étaient cependant suffisamment proches de celle développée dans cette thèse.

Les données récoltées sont essentiellement de nature qualitative et les deux jeux de données sont analysés comme deux études de cas. Le plan d'analyse des deux études de cas prend en compte les points de vue des acteurs situés à tous les niveaux de la chaîne de mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Il permet d'appréhender la diversité des modalités de mise en œuvre prises en compte par notre cadre analytique (formes de pouvoir discrétionnaire, variété des dispositifs de type NGP, diversité des formes d'activation et des modalités de redevabilité).

L'étude des modes de redevabilité et de leur impact sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle a donc été réalisée à partir d'une analyse secondaire de matériaux récoltés entre 2003 et 2008 dans les dispositifs de l'assurance-chômage de deux cantons suisses, tant dans des agences étatiques (Offices régionaux de placement) qu'auprès d'organismes de mesures actives de réinsertion. Ces données ont été collectées à l'occasion de deux recherches dont nous présentons ci-dessous les questions principales, les équipes, ainsi que quelques références bibliographiques.

1. Projet EU – FP5 «Eurocap Social Dialogue, Employment and Territories. Toward a European Politics of Capabilities» (2002-2006)

Le premier jeu de données a été récolté dans le cadre d'un sous-projet (WP4) du projet européen mentionné ci-dessus. Ce sous-projet, intitulé *From local Agencies to Macroeconomic Instruments (Policies, Indicators) and Discourses*, visait à repérer les dilemmes caractéristiques de l'action des agents locaux des politiques de réinsertion en étudiant spécifiquement trois moments: l'évaluation du bénéficiaire, la définition de l'emploi (ou de la mesure active) convenable et les sanctions et voies de recours. Il s'agissait d'évaluer la participation effective des demandeurs d'emploi dans les décisions concernant leur réinsertion et de rendre compte de l'influence des acteurs locaux dans les politiques actives de l'emploi. Le cadre théorique de ce projet était l'approche par les capacités (*capability approach*) développée par le prix Nobel d'économie indien Amartya Sen.

Le volet suisse de ce sous-projet a été réalisé par une équipe de recherche constituée du professeur Jean-Michel Bonvin, responsable, et de Philippe Badan et Eric Moachon, collaborateurs de recherche. Ce projet a donné lieu à un nombre considérable de publications dont Bonvin & Moachon (2005) et Badan & al. (2004). Il était prévu dans

le projet que les deux collaborateurs de recherche engagés dans le projet réalisent une thèse de doctorat dans ce cadre.

2. Projet FNS DoRe «Les professionnels de la réinsertion face à la rationalisation de l'action publique» (2007-2009)

Le second jeu de données a été récolté dans le cadre d'un projet de recherche dont nous avons été le principal rédacteur et l'unique collaborateur salarié. Ce projet était conçu comme un approfondissement du précédent. Il élargissait le périmètre de recherche en prenant en compte les organismes responsables de la mise en œuvre de mesures d'insertion. La réalisation de ce projet visait explicitement la rédaction d'une thèse de doctorat. Même si les questions de recherche n'incluaient pas de référence au concept de redevabilité, il s'agissait déjà d'étudier les effets du cadre organisationnel et administratif sur la mise en œuvre d'un suivi individualisé des bénéficiaires. Le professeur Jean-Michel Bonvin était le requérant principal de la recherche et les travaux ont bénéficié des retours d'un groupe d'accompagnement composé de représentants des trois organisateurs de mesures de type programme d'emploi temporaire (PET) auprès desquels les données ont été récoltées. Ce groupe s'est réuni à quatre reprises durant le projet. Parmi les publications principales nous pouvons citer Bonvin & Moachon (2007, 2010, 2011).

En fin de compte, les données récoltées dans ces deux projets sont employées pour un des objectifs pour lesquels elles avaient été initialement prévues, à savoir la rédaction d'une thèse de doctorat. Elles doivent néanmoins être considérées comme des données secondaires, étant donné que nous avons conçu notre cadre conceptuel et formulé nos questions de recherche après coup.

Les raisons de ce recours à l'analyse secondaire sont en premier lieu d'ordre pragmatique. D'une part, nous ne disposions pas des moyens de récolter de nouvelles données primaires. D'autre part, nous pouvions profiter de données déjà existantes qui avaient été sous-exploitées, étant donné les conditions actuelles de financement de la recherche scientifique qui imposent aux chercheurs de produire rapidement de nouveaux résultats sur la base de données nouvellement récoltées. Notons encore que cette thèse ne se limite pas à la reprise d'éléments issus des rapports finaux de ces deux projets de recherche. Elle se base sur de nouvelles analyses du matériau brut (entretiens, documents, comptes-rendus d'observations, notes de séances) complétées par une documentation supplémentaire récoltée pour l'occasion.

L'analyse secondaire présente également un intérêt théorique, car elle permet de développer les cadres théoriques sur lesquels se base la recherche qualitative. Dans le cas présent, notre travail invite à étudier les rapports entre les concepts de capacité et de redevabilité, étant donné que les données présentées ici ont maintenant fait l'objet d'analyses articulées autour de ces deux concepts.

En outre, le recours à une analyse secondaire différée dans le temps comporte des effets positifs qui doivent être soulignés. Ainsi, le passage du temps rend l'interprétation plus objective, notamment parce que les premières interprétations peuvent être considérées avec du recul et que des éléments qui n'avaient pas été pris en compte peuvent désormais l'être. Nous avons également pu bénéficier d'éléments de validation à travers la

présentation de certains résultats intermédiaires lors de formations dispensées à des acteurs de terrain. Dans cette même optique d'une meilleure connaissance du terrain, nous devons encore mentionner l'accès privilégié au terrain de l'insertion professionnelle dont nous avons bénéficié durant l'année 2014 lors d'une mission d'évaluation de politique publique qui nous a permis de mieux comprendre les mécanismes de financement des cantons et la position des responsables cantonaux.

En outre, le fait de reprendre des données plusieurs années après leur récolte permet un plus grand désengagement par rapport aux objets de recherche. Dans le cas d'espèce, les travaux préparatoires de la quatrième révision de l'assurance-chômage avaient contribué à une politisation accrue du débat durant la seconde étude de cas, tandis que la future mise en œuvre des accords bilatéraux avait constitué la toile de fond de plusieurs des entretiens conduits dans la première étude de cas.

4.4.2 Une démarche d'ethnographie organisationnelle

Les deux études de cas que nous venons de présenter partagent une perspective *bottom-up* cherchant à comprendre les facteurs structurant l'utilisation que font les acteurs locaux de la marge de manœuvre dont ils disposent. Pour ces raisons, nous développons ci-dessous un argumentaire commun à ces deux études de cas qui répondent toutes deux aux critères d'une démarche d'ethnographie organisationnelle. L'ethnographie organisationnelle n'implique pas nécessairement une immersion physique du chercheur dans son terrain.

L'étude des formes de redevabilité dans les organisations chargées de la mise en œuvre des politiques sociales gagne en précision et en profondeur analytique lorsqu'elle part de l'intérieur de l'organisation au lieu de se limiter à l'information fournie par les instruments de redevabilité existants. Cette vue inversée de la redevabilité conduit le chercheur à focaliser son attention sur la façon dont la politique est «produite» sur le terrain. Cette optique de type «street-level» s'avère particulièrement féconde lorsque la politique en question laisse aux agents de base une marge discrétionnaire considérable, notamment en raison de la complexité des éléments dont il faut tenir compte dans la prise de décisions (Brodkin, 2011a). Ces deux éléments sont particulièrement saillants dans le cas des politiques d'insertion socioprofessionnelle lorsque les agents doivent prendre en compte les caractéristiques personnelles des bénéficiaires, ainsi que la situation du marché du travail local.

La démarche d'ethnographie organisationnelle constitue une approche alternative des politiques publiques qui cherche à saisir les facteurs influençant les pratiques de terrain, afin d'analyser les politiques telles qu'elles sont plutôt que telles qu'elles devraient être. Une telle approche permet aussi de mettre en lumière les pratiques discrétionnaires qui façonnent systématiquement la mise en œuvre des programmes et des dispositifs de politique publique et que des stratégies de recherche plus standardisées peinent à saisir.

De plus, les études de cas sont particulièrement indiquées lorsque le phénomène a été peu étudié. Les travaux consacrés aux aspects concrets de la mise en œuvre des politiques sociales s'avèrent justement rares en Suisse. Les objectifs principaux de cette thèse ne consistent pas à objectiver de manière quantitative le niveau de pouvoir discrétionnaire des agents locaux, ni à évaluer l'exact équilibre des différentes formes de redevabilité, ni à fournir des généralisations universellement valides. Ils concernent plutôt la

compréhension des modalités d'articulation entre pouvoir discrétionnaire et modes de redevabilité. Les données recueillies doivent permettre d'affiner les concepts employés pour analyser la redevabilité des organisations et de leurs membres dans le cas particulier des politiques d'intégration professionnelle. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de disposer de données qualitatives permettant de saisir la mise en œuvre de ces politiques. L'immersion du chercheur dans un contexte donné est utile pour comprendre le sens que donnent les acteurs aux phénomènes sociaux qui s'y déroulent (Ragin, 1994). En outre, les phénomènes complexes sont mieux appréhendés par une approche qualitative qui permet de considérer davantage de paramètres qu'une étude quantitative.

Durant la récolte des données des deux études de cas, nous avons privilégié un processus de recherche inductif afin de rester aussi objectifs que possible en évitant au mieux les idées préconçues et autres jugements de valeur qui risquent d'orienter la recherche dans des directions sans lien avec le vécu des acteurs. Dans cette optique, les questions posées aux acteurs concernaient de nombreux éléments visant à saisir la mise en œuvre concrète des politiques d'activation. C'est ainsi durant la première étude de cas qu'il nous a paru pertinent de prendre en compte plus en détail le rôle des instruments de gestion qui encadrent, avec plus ou moins de rigueur, l'action des agents locaux, en particulier l'utilisation par ces derniers de bases de données interconnectées. Durant la deuxième étude de cas, nous avons pu, grâce à cette démarche inductive, prendre en compte des instruments dont l'étude n'avait pas été explicitement prévue dans le plan de recherche.

La centralité de la question de la redevabilité et la pertinence du cadre théorique de la *street-level bureaucracy* ne sont apparues qu'une fois les études de cas réalisées. Ces concepts interviennent donc après coup en tant que fil conducteur de deux études de cas menées dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle. Cette reformulation des concepts guidant l'analyse des données n'aurait pas été possible si le matériau récolté au cours des deux projets susmentionnés n'avait pas été aussi riche et dense grâce au large spectre des questions de recherche de ces derniers.

Parmi les stratégies de recherche qualitative existantes, l'enquête de terrain, ou enquête ethnographique (qui combine observation et entretiens) constitue le meilleur moyen de répondre à nos questions de recherche compréhensives. L'ethnographie peut permettre au chercheur d'«éviter (...) de reprendre à son compte la vision institutionnelle» (Dubois, 2007). L'immersion dans un contexte organisationnel donné permet de restituer les visions des acteurs de terrain et d'éclairer la situation à partir de points de vue contrastés. On peut aussi dévoiler la mise en œuvre de la politique à travers l'observation fine de quelques organisations spécifiques (Beaud & Weber, 2008). La présence accrue dans l'organisation que permet l'étude de cas ethnographique constitue, grâce à la possibilité qu'elle offre de questionner les acteurs sur leurs pratiques et de collecter au fur et à mesure des documents utiles à la compréhension du problème, le gage d'une plus grande rigueur (Yin, 2003).

Le recours à la démarche de l'étude de cas prend tout son sens lorsque la recherche vise à analyser des phénomènes contemporains là où ils se produisent et lorsque les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas évidentes, ce qui empêche d'isoler les facteurs personnels des facteurs organisationnels (Yin, 2003). Dans le cas qui nous concerne, il s'avère particulièrement ardu de déterminer si les instruments de redevabilité

constituent une variable indépendante (structuration de la mise en œuvre par les instruments) ou plutôt une variable dépendante (lorsque les acteurs cherchent à s'appropriier les instruments). De plus, le grand nombre de partenaires impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle génère une forte complexité qui rend peu lisible le dispositif, à moins de recourir à des stratégies permettant de comprendre comment les participants à ce dispositif en font usage. Dans de tels cas, il s'avère plus pertinent d'analyser une grande quantité de données provenant d'un petit nombre de cas plutôt que de disposer d'un petit nombre d'éléments concernant un large éventail de situations (Yin, 2003).

Pour saisir l'articulation entre l'action des agents locaux et les processus organisationnels qui la structurent, notre investigation empirique combine trois outils méthodologiques: l'analyse documentaire, les entretiens (formels et informels) et l'observation (participante et non-participante)³². Elle porte sur tous les acteurs situés aux différents niveaux de la chaîne de décision et d'exécution de l'assurance-chômage. Cette multiplicité des sources de données permet d'approcher le problème sous des angles complémentaires et de compenser le mieux possible les biais propres à chacune de ces différentes techniques prises séparément. On peut ainsi procéder simultanément et de manière réflexive à l'analyse du discours sur les pratiques (entretiens) et à l'analyse des pratiques (observation), et ainsi questionner les acteurs sur leurs pratiques et chercher à interpréter d'éventuelles contradictions entre ce que les personnes déclarent faire et ce qu'elles font. Ainsi, la compréhension obtenue par la combinaison de ces trois techniques est à la fois plus riche et plus fiable que celle qui résulterait de l'utilisation d'une seule technique. On peut notamment identifier les logiques contradictoires à l'œuvre et analyser comment les tensions qui se manifestent entre elles sont résolues (ou subies) par les acteurs de terrain.

La combinaison des techniques utilisées par les sociologues des organisations avec celles des ethnologues représente une des caractéristiques principales des approches dites d'ethnographie organisationnelle. Dans le cas des politiques sociales, l'observation permet de récolter en direct des données relatives à l'interaction entre agents et bénéficiaires. La perspective est ethnographique en ce qu'elle étudie les agents locaux dans leur milieu de travail et selon leur rythme propre. Elle se distingue cependant d'autres méthodologies ethnographiques qui visent à développer une compréhension des fonctionnements individuels dans un contexte donné. Par contraste, l'ethnographie organisationnelle centre son attention sur l'organisation en tant que telle et vise à découvrir et expliquer les pratiques récurrentes qui émergent en son sein. Dans le cas des politiques sociales, elle permet d'explorer les relations entre les éléments suivants: «organizational structures, the individuals interacting within them, informal patterns of street-level practice, and the policy product that emerges from them» (Brodkin, 2008: 329).

³² En ce qui concerne les stratégies de récolte des données, ces deux études de cas ne sont, à première vue, pas entièrement comparables. Alors que la première étude de cas se fonde avant tout sur des entretiens en profondeur avec des agents locaux, la seconde inclut un recours plus large à l'observation et, plus généralement, à l'immersion du chercheur dans son objet de recherche. Toutefois, la première étude de cas comportait déjà quelques dimensions de nature ethnographique, notamment parce que les entretiens se déroulaient dans les agences locales, ce qui permettait une meilleure immersion dans le cadre de travail des agents qui ont fréquemment complété leurs propos par des démonstrations de leurs outils de travail.

Une telle démarche ne permet pas de tester des hypothèses portant sur les relations entre un ensemble délimité de variables quantifiables. On l'emploie plutôt pour exposer les facteurs influençant la mise en œuvre et rendre compte des différentes configurations possibles. De l'avis de nombreux spécialistes, l'approche théorique initiée par Lipsky est insuffisamment développée en ce qui concerne les éléments organisationnels qui affectent l'usage que font les agents locaux de leur pouvoir discrétionnaire. Une étude de cas adoptant une perspective d'ethnographie organisationnelle permet d'explorer le rôle de ces éléments organisationnels, d'en découvrir de nouveaux et de chercher à conceptualiser leur influence. Approcher ces éléments à partir de divers points de vue et en combinant les techniques de récolte de données permet de saisir à la fois les aspects attendus et inattendus du fonctionnement organisationnel (Brodkin, 2008).

4.4.3 *Études de cas multiples*

La démarche retenue est une étude (rétrospective) de cas multiples dans laquelle chacun des cas représente une unité pouvant être analysée pour elle-même, mais pouvant cependant offrir un intérêt supplémentaire à travers un examen conjoint. Une étude de cas multiples (Yin, 2003) est une approche utilisant plusieurs études de cas afin d'accroître la validité externe (transférabilité des résultats) et la représentativité. Afin de cerner au mieux l'influence du contexte institutionnel sur les pratiques observées, il est intéressant de mener une recherche comparative s'appuyant sur des méthodes complémentaires. La recherche que nous avons menée est comparative en ce qu'elle étudie la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle dans différentes agences locales ainsi qu'auprès de trois organisateurs de mesures d'insertion socioprofessionnelle actifs dans des cadres législatifs et administratifs distincts³³. La comparaison permet d'identifier au mieux l'effet des cadres organisationnels et administratifs sur les pratiques des agents locaux et de neutraliser autant que possible les questions liées à la compétence des différents professionnels et à l'influence de l'environnement économique, social et culturel.

Dans une étude de cas multiples, le choix des cas s'avère crucial. Il faut, d'une part, que chaque cas possède une importance propre au regard de l'objectif général et des questions principales de la recherche. D'autre part, il est important que les cas se différencient clairement. En effet, la découverte de phénomènes similaires dans des cas distincts constitue un résultat plus valide que des résultats issus d'un seul cas (Yin, 2003). Dans notre recherche, chacun des cas s'intéresse à une catégorie spécifique d'agents locaux. Dans une telle démarche, il est également possible de subdiviser chaque cas en sous-unités. Ces sous-unités regroupent des acteurs fonctionnant dans un contexte administrativo-légal comparable, mais dans des lieux différents et avec des missions particulières. Dans cette thèse, chaque étude de cas comporte un certain nombre de sous-unités: plusieurs agences locales et plusieurs organisateurs de mesures d'insertion.

³³ Même si le cadre légal fédéral de l'assurance-chômage est le même pour tous les cantons, il faut noter que chacun d'entre eux émet des prescriptions légales et réglementaires qui lui sont propres. À cette diversité, il convient encore d'ajouter les directives internes propres aux directions des entités observées.

4.4.4 *Techniques de recueil des données*

Après avoir présenté le cadre méthodologique, nous allons passer en revue les principales techniques employées en précisant les modalités particulières de leur usage. Nous évoquerons successivement l'entretien, l'observation et la récolte de documents.

Les données recueillies par **entretien** proviennent essentiellement d'entrevues de type semi-directif conduites à partir d'une grille d'entretien qui a souvent été adaptée pour donner une tournure conversationnelle à l'interaction entre le chercheur et la personne interviewée. Ce type d'entretien offre aux personnes interviewées une plus grande latitude d'expression tout en étant suffisamment structuré pour obtenir des informations comparables entre les répondants. En ce qui concerne les objectifs de la recherche, l'entretien semi-directif permet d'étudier le rapport des individus au cadre organisationnel dans lequel leur activité professionnelle s'insère. Il est un instrument indispensable dans le cas d'une démarche compréhensive qui cherche à restituer le «comment» des constructions sociales observées (Blanchet & Gotman, 1992), en l'occurrence la manière dont les politiques d'insertion socioprofessionnelle s'élaborent et se mettent en œuvre sur le terrain. Pour parvenir à cet objectif, les questions portaient sur les pratiques au quotidien des répondants. Les entretiens semi-directifs étaient organisés à l'avance et enregistrés. Ce caractère formel permet une meilleure analyse des données récoltées. Il peut cependant limiter la spontanéité des répondants qui ne souhaitent pas être enregistrés. Deux personnes ont ainsi souhaité que l'enregistreur soit coupé pendant tout ou partie de l'entretien. Pour faire face à cette difficulté et dans les cas où il ne s'agissait que de vérifier certaines informations, les entretiens formels ont été complétés, dans la seconde étude de cas, par des discussions plus informelles conduites en majorité durant les périodes d'observation participante. Le niveau de formalisation de ces entretiens complémentaires a varié entre le passage en revue d'une liste de questions et des discussions à bâtons rompus sur le fonctionnement du service et les rapports entre agents et participants. Dans tous les cas, des notes ont été prises, soit durant l'entretien, soit après coup.

La sélection des personnes interviewées constitue un processus qui nous a largement échappé. Ces personnes étaient pour la plupart volontaires pour participer à la recherche dont les contours leur avaient été présentés par leurs supérieurs hiérarchiques. Il existe dans ce cas un possible biais de sélection. Cependant, selon nos observations, c'est surtout le pragmatisme, c'est-à-dire la disponibilité des personnes au moment auquel nous avons annoncé les entretiens, qui a guidé ce processus de sélection. Dans les petites sous-unités, nous avons pu nous entretenir, le plus souvent individuellement, avec la plupart des agents présents. Dans les plus grandes, nous disposons le plus souvent d'un échantillon diversifié en termes d'âge, de sexe et d'ancienneté dans le service.

L'**observation participante** permet d'obtenir une image des pratiques qui ne passe pas uniquement par l'intermédiaire du discours des acteurs impliqués. Elle permet également de questionner immédiatement les acteurs sur leurs pratiques effectives et de remettre en cause ce qui peut apparaître pour eux comme des évidences (Arborio & Fournier, 1999). Elle est aussi utile pour répondre à des questions qui, posées telles quelles, ne feraient pas sens pour les personnes interviewées (notamment parce qu'elles portent sur des éléments considérés comme allant de soi) ou auxquelles ils ne peuvent pas répondre (secret

professionnel, intérêt du service) et elle permet au chercheur d'étudier le contexte organisationnel en en faisant partie.

Les démarches d'observation se différencient en fonction du rôle adopté par le chercheur. Gold (1958) distingue quatre types d'observation en fonction du degré d'implication personnelle du chercheur dans le contexte social:

- lorsque la démarche est poussée à son intensité maximale, le chercheur est un participant complet et les autres participants ignorent qu'ils sont observés;
- dans le second cas de figure, le chercheur est un participant-observateur, son implication dans les activités du groupe observé reste considérable, mais cette fois son rôle d'observateur est connu des autres acteurs;
- si le chercheur se contente de visites ponctuelles pour effectuer des entretiens et de brèves périodes d'observation, on peut caractériser son rôle comme celui d'un observateur participant;
- la modalité dans laquelle le chercheur est le moins impliqué est celle qui le voit adopter un rôle d'observateur complet dans lequel il ne rentre pas en interaction avec les acteurs observés.

Chacun de ces rôles comporte des avantages et des inconvénients. Il s'agit de faire des choix en fonction de la nature des informations recherchées et du temps à disposition. Selon les études de cas et les situations observées nous avons ainsi adopté l'un ou l'autre de ces rôles.

Dans la première étude de cas, les agents locaux de l'assurance-chômage ont été rencontrés sur leur lieu de travail, mais l'observation s'est limitée, dans la plupart des cas aux moments d'attente entre les entretiens et à quelques échanges téléphoniques entre agents et bénéficiaires qui interrompaient les entretiens. On peut donc parler d'observation participante réduite. Ce sont principalement les lieux (bureaux, salles d'attente, réceptions) qui ont fait l'objet d'observations qui permettent une meilleure compréhension du contexte spatial. Le fait de se trouver dans les bureaux des conseillers nous a aussi donné accès à leurs outils de travail informatique, outils qui structurent considérablement leur travail.

C'est dans l'étude de cas des mesures d'insertion que nous avons employé avec la plus grande intensité les techniques d'observation participante en passant près de deux semaines auprès de chacun trois organismes offrant des programmes destinés à des demandeurs d'emploi aux profils partiellement comparables. Deux types d'observation ont été retenus en fonction des informations qu'ils pouvaient amener.

- Lorsque la situation s'y prêtait, nous avons pris part, aux côtés des participants, aux activités proposées (travail en atelier ou sur des chantiers, cours de divers ordres, travail dans des salles informatiques). Dans ces cas, il s'agissait de «participation observante», car les autres participants étaient informés du but d'observation. Dans la plupart des cas, la présence du chercheur ne posait pas de problèmes aux participants³⁴

³⁴ Seul un participant a évoqué à plusieurs reprises sur un mode mi-sérieux, mi-humoristique l'impression qu'il avait d'être personnellement scruté et évalué. Ces remarques nous ont permis de rappeler aux

et différentes conversations informelles ont permis de récolter des données complémentaires. Le but de cette observation était double. Il s'agissait d'une part d'observer le déroulement concret des activités et d'autre part d'évaluer dans quelle mesure le contenu des mesures était adapté aux profils et aux attentes des participants. La participation aux activités permettait aussi d'expérimenter leurs effets physiques et psychiques (causés par le bruit, le caractère répétitif des tâches, etc.) et de saisir la dynamique de groupe qui s'y crée. La même démarche a été retenue pour l'observation des encadrants des mesures dont nous partageons, dans quelques cas, le bureau et avec lesquels nous avons pris certaines pauses durant lesquelles pouvaient prendre place des discussions sur leurs pratiques.

- À des moments précis, nous changions de rôle pour prendre celui de l'observateur complet, afin d'assister de la façon la plus neutre possible à des entretiens formels entre bénéficiaires et encadrants. Les buts de ces observations étaient multiples. Il s'agissait de voir dans quelle mesure le contexte organisationnel permettait aux encadrants de prendre en compte les attentes des bénéficiaires lorsqu'il s'agissait de définir le contenu du programme suivi. Nous cherchions notamment à observer la mise en œuvre dans des situations individuelles des critères d'entrée, d'interruption ou de réussite de la mesure. Ces observations portaient également sur le niveau de standardisation de ces entretiens (grille préétablie, formulaires d'évaluation). Ce rôle d'observateur passif a aussi été employé lors des réunions d'équipe auxquelles nous avons été invités à participer. À moins d'être directement sollicité nous n'intervenons pas dans les discussions et en cas d'interpellation nous répondons de manière factuelle sans exprimer d'avis propre, si nécessaire en faisant preuve d'empathie vis-à-vis des membres de l'organisation

L'**analyse documentaire** s'avère un complément idéal de l'entretien, dans la mesure où les textes écrits sont des artefacts de la vie culturelle des organisations et des institutions. Elle permet de dégager le cadre objectif dans lequel se déroulent les interactions entre les différents acteurs (Quivy & Van Campenhout, 1995). Une compréhension des facteurs organisationnels qui structurent l'action des agents locaux passe donc aussi par l'étude des lois et des règlements qui guident la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle.

L'analyse a porté principalement sur les lois fédérales et cantonales et sur les ordonnances et directives d'application. Elle a été complétée par un examen des rapports d'activités respectifs des différentes entités impliquées (administration fédérale, administrations cantonales, acteurs associatifs impliqués dans la mise en œuvre). En complément, nous avons récolté les documents administratifs les plus pertinents lorsqu'ils étaient disponibles (formulaires, contrats de prestations, cahiers des charges, etc.). Cette étape a permis de délimiter et de décrire avec précision le contexte dans lequel ont pris place nos études de cas, tant sur le plan du cadre légal-normatif que sur celui du cadre organisationnel et administratif.

participants témoins de ces remarques que ce n'étaient pas eux qui étaient évalués, mais plutôt la politique publique à laquelle ils prenaient part.

4.4.5 Dispositif d'enquête

Les deux études de cas que nous avons présentées dans la sous-section introductive de notre section méthodologique sont elles-mêmes subdivisées en sous-unités qui se caractérisent par des missions similaires:

- Le premier cas étudie deux agences ORP dans le canton A et trois agences ORP dans le canton B³⁵. Ces agences ont été sélectionnées pour leur diversité: agences spécialisées/généralistes, taille de l'agence et région d'implantation³⁶.
- Le second cas étudie trois organismes prestataires de mesures d'insertion dans le canton B. Ces prestataires ont été sélectionnés parce qu'ils satisfaisaient deux critères: l'organisation de programmes d'emploi temporaire (PET) de l'assurance-chômage (mesure destinée en général aux demandeurs d'emploi peu qualifiés) et l'accueil de bénéficiaires de l'aide sociale³⁷. Les trois organisateurs se différencient principalement par leur organisation interne (formalisation de l'activité).

Le choix des sous-unités se fonde sur la diversité de l'organisation interne plutôt que celle du public accueilli. Le nombre de sous-unités permet de généraliser (partiellement) les constats réalisés au-delà des cas étudiés:

- La première étude de cas concernait deux agences sur sept dans le canton A et trois agences sur treize dans le canton B;
- La seconde étude de cas a permis d'étudier trois organisateurs de programmes d'emploi temporaire (PET)³⁸ sur quinze;

4.4.5.1 Cas 1: étude ORP

Le premier cas concerne les agences locales de l'assurance-chômage qui portent la dénomination officielle d'office régional de placement (ORP). Le schéma d'enquête comportait de nombreux entretiens avec les agents locaux, les conseillers en personnel. Il incluait également des interviews de cadres de l'administration cantonale et des agences en question. Les données ont été récoltées au début de l'année 2004.

Dans le canton A, nous avons commencé par rencontrer deux conseillers en personnel qui nous ont informés sur les processus de prise en charge des demandeurs d'emploi. Suite à ces deux entretiens exploratoires, nous avons rencontré un responsable cantonal dont l'autorisation était nécessaire pour poursuivre l'enquête. Nous avons ensuite sélectionné deux agences dans lesquelles nous avons réalisé des entretiens avec un responsable, quatre cadres intermédiaires et neuf conseillers. Les conseillers et conseillères en personnel du canton A sont désignés dans le texte par des chiffres pairs (CP02, CP04, CP06, etc.)

³⁵ Les raisons de l'anonymisation des cantons sont explicitées au point 4.4.7.1.

³⁶ Il n'est pas possible d'explicitier plus précisément les critères de choix sans entrer dans des éléments qui permettraient au lecteur averti d'identifier avec certitude les cantons et les agences concernées.

³⁷ Au moment de la sélection des cas, les trois organisateurs fournissaient des prestations dans les cadres de l'assurance sociale et de l'aide sociale. Lors de la récolte des données l'une des trois entités avait cessé de travailler pour l'aide sociale. Ce critère est donc devenu caduc. Nous ne traiterons donc pas des mesures réservées spécifiquement aux bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le canton étudié, la mesure PET accueille cependant des bénéficiaires de l'aide sociale suivis par les ORP.

³⁸ Il s'agit de la dénomination officielle des mesures étudiées.

Dans le canton B, nos collègues en charge de la recherche Eurocap ont rencontré un responsable cantonal et les directeurs de trois agences. Dans ces agences, nous avons participé à dix entretiens avec des conseillers en personnel. Ces derniers sont désignés dans le texte par des chiffres impairs (CP01, CP03, CP05, etc.)

Ces démarches ont été précédées par un entretien exploratoire avec trois représentants de l'administration fédérale et par l'organisation d'un atelier de discussion regroupant des représentants de l'administration fédérale et des acteurs du canton A: un cadre du service cantonal des mesures actives, une directrice d'ORP, deux organisateurs associatifs de mesures d'insertion et un prestataire privé de cours de méthodologie de recherche d'emploi.

4.4.5.2 Cas 2: étude mesures d'insertion

Notre deuxième cas concerne trois organisateurs de mesures d'insertion établis dans le canton B. Afin de garantir la confidentialité des données recueillies, nous les désignerons par des noms fictifs: «Atelier des Mélèzes», «Carrière Plus», et «Multiservices»³⁹. L'atelier des Mélèzes est regroupé sur un seul site dans un quartier résidentiel du chef-lieu du canton B. Carrière Plus gère un site principal au centre de la même ville et deux ateliers situés l'un en zone industrielle de la même ville et l'autre dans une petite ville au nord du canton. Multiservices est principalement actif sur deux sites dans deux villes moyennes du canton. Cet organisateur est le seul parmi les trois cas étudiés à faire partie d'une organisation faîtière active au niveau national.

Ces trois organismes ont participé à la recherche en tant que partenaires de terrain. À ce titre, ils ont chacun délégué une personne (deux directeurs et une formatrice) pour participer à un groupe de suivi qui s'est réuni à quatre reprises durant la recherche. La collecte des données a eu lieu durant l'année 2008. Elle a débuté par des entretiens avec des cadres (trois directeurs et cinq cadres intermédiaires) et s'est poursuivie par des phases d'observation (cinq phases d'immersion d'une semaine dans quatre structures). Durant ces périodes, nous avons participé à des activités destinées aux participants, observé des entretiens entre encadrants et bénéficiaires et des réunions d'équipe, conduit des entretiens avec des encadrants et des participants et étudié une sélection aléatoire de dossiers de participants. La liste ci-dessous résume les principales démarches de recherche:

- entretiens avec 3 directeurs, 5 cadres intermédiaires, 13 encadrants, 1 secrétaire;
- observations de 6 réunions d'équipe;
- observations de 12 entretiens;
- participation à 5 cours;
- participation à 4 ateliers collectifs de recherche d'emploi;
- participation à 7 demi-journées de travail;
- étude de 24 dossiers de participants;
- entretiens informels avec une dizaine de participants.

³⁹ Toute ressemblance avec les noms d'organismes ou de programmes ayant réellement existé est absolument fortuite.

Le tableau ci-dessous résume les principales sources de données.

Tableau 5: Les démarches en résumé

	entretiens enregistrés	entretiens non enregistrés	observation	analyse de documents
Cas 1				
ORP A1	1 dir adj, 4 CP	1 CP		
ORP A2	1 dir, 3 cadres int, 4 CP			
Admin. canton A	1 dir	1 cadre		règlementation
ORP B1	1 dir, 4CP			
ORP B2	1 dir, 3 CP			
ORP B3	1 dir, 3 CP			
Admin. canton B	1 dir			règlementation
Admin. fédérale		3 cadres	atelier de discussion	règlementation rapports d'activité données monitoring rapports consultants
Cas 2				
Atelier des Mèlèzes	1 dir, 1 dir adj., 1 formatrice	3 formateurs 6 participants	3 réu. d'équipe 4 entretiens 3 cours 1 ARE	18 dossiers formulaires
Carrière Plus, bureaux	1 dir, 1 dir adj.	1 cadre 4 conseillers	6 entretiens 1 ARE	formulaires directives internes rapports d'activité
Carrière Plus, ateliers		3 conseillers 3 encadrants 1 secrétaire	1 réu. d'équipe 2 entretiens 2 cours 1 ARE	
Multiservices	1 dir, 1 cadre, 2 conseillers		1 réu. d'équipe 1 ARE	formulaires directives internes rapports d'activité

Légende: ORP=office régional de placement, dir=directeur, CP=conseiller en personnel, ARE=atelier de recherche d'emploi

4.4.6 Récolte des données

4.4.6.1 Accès

Lors de toutes les études de cas, nous avons choisi de passer par la voie hiérarchique pour obtenir l'accès au terrain. Il a donc fallu effectuer plusieurs démarches visant à obtenir l'autorisation des responsables cantonaux⁴⁰. Cette démarche peut théoriquement entraîner

⁴⁰ Dans le cas des mesures d'insertion, il a aussi fallu demander l'autorisation du service cantonal de l'emploi qui représente le principal bailleur de fonds des organismes étudiés.

un biais de sélection et un risque d'assimilation des chercheurs à la hiérarchie. Nous avons déjà évoqué la première question et avons, en ce qui concerne la seconde, pris garde à nous distancer du point de vue officiel en affirmant notre indépendance et en faisant preuve d'empathie vis-à-vis des collaborateurs rencontrés. Ce mode d'accès au terrain comporte aussi des avantages, comme l'accès direct aux lieux de travail et la possibilité de réaliser des entretiens avec les cadres, ce qui permet d'élargir l'éventail des points de vue pris en compte.

Dans la majeure partie des cas, nous avons pu effectuer les démarches de recherche qui avaient été négociées avec les directions. Dans le cas de l'étude des mesures d'insertion, nous avons prévu d'observer davantage d'entretiens et de participer plus activement aux activités des encadrants. Ce sont surtout des raisons organisationnelles (nombre insuffisant d'entretiens entre agents et bénéficiaires prévus lorsque nous étions présents et périodes d'observation trop brèves pour prendre en compte certains événements n'ayant pas lieu chaque semaine) qui ont limité le champ de nos investigations.

4.4.6.2 Conditions de récolte des données

Bien que notre intérêt réside avant tout dans les processus organisationnels, nous avons pris le soin d'examiner attentivement les configurations spatiales des agences étudiées. Nous pouvons distinguer deux types de lieux, les bureaux et les ateliers.

Les agences locales ne comportent que des bureaux (y compris des salles de réunion) et sont organisées selon un schéma classique comprenant une réception, un espace d'attente plus ou moins grand selon la taille de l'agence (de quelques chaises dans un couloir à de grandes pièces pouvant contenir une quinzaine de personnes). Les bénéficiaires s'annoncent à la réception et attendent que l'agent qui suit leur dossier vienne les chercher. Durant leur attente, ils peuvent consulter des dépliants concernant les systèmes de prestations sociales, des suppléments emploi de quotidiens locaux, ainsi que quelques offres d'emploi affichées sur des panneaux placés contre les murs, voire alignés sur plusieurs rangées dans les plus grandes agences. On trouve aussi, dans les ORP, des terminaux informatiques permettant de consulter la banque de données des places vacantes.

Les bénéficiaires ne pénètrent pas seuls dans le reste de l'agence. Dans plusieurs cas, les portes d'accès sont fermées et ne peuvent être ouvertes que par les employés. Chaque agent dispose d'un espace de travail privatif qui contient en tous cas un bureau, un terminal informatique et deux chaises. C'est là que sont reçus les bénéficiaires. Dans les agences ORP, les conseillers réalisent les entretiens en regardant alternativement leur écran et la personne qu'ils reçoivent, ceci afin de tenir à jour le dossier informatique de la personne et de consulter le catalogue des formations et des emplois à disposition.

Chez les organisateurs de mesures d'insertion, les configurations spatiales sont plus diverses. On trouve d'une part des agences dans lesquelles travaillent des conseillers qui gèrent un catalogue de stages (dénommés emplois temporaires individuels) se déroulant dans d'autres lieux comme des centres médico-sociaux, des établissements d'enseignement, des œuvres d'entraide, et, d'autre part, des organismes qui accueillent eux-mêmes des demandeurs d'emploi dans des ateliers spécifiques (mesures dénommées emplois temporaires collectifs).

Dans le premier cas de figure, les agents chargés du suivi des bénéficiaires travaillent dans un environnement de type bureau dont la configuration spatiale est similaire à celle des agences locales. Ils reçoivent les usagers dans des bureaux individuels et travaillent avec une base de données informatique qui recense les places de stage. Ces rendez-vous ont lieu avant le début du stage et à la fin de ce dernier. Le plus souvent des entretiens intermédiaires sont aussi organisés. Les conseillers de ces agences occupent donc une position d'intermédiaire entre l'agence locale (ORP) et l'institution (association ou organisme public ou parapublic) dans laquelle le bénéficiaire effectue son stage.

Dans le second cas de figure, la configuration spatiale comprend à la fois des parties de bureau et des parties d'atelier. Dans les zones «administratives», on trouve des conseillers et des formateurs qui occupent aussi une position d'intermédiaire lorsqu'ils sont chargés d'établir avec les participants des accords d'objectifs et des bilans. Dans les zones d'atelier, l'encadrement sur la place de travail est pris en charge par des professionnels du domaine dans lequel le stage se déroule (paysagistes, techniciens, ébénistes, etc.) que nous désignerons comme des encadrants.

On trouve encore, chez tous les organisateurs de mesure observés au moins une salle informatique dans laquelle les participants réalisent des recherches d'emploi, en général en groupe et sous la supervision d'un conseiller ou d'un formateur qui peut les aider sur des aspects techniques (fonctionnement de l'ordinateur, mise en page du CV) ou plus liés à méthodologie de recherche d'emploi (quelles entreprises démarcher, avec quel argumentaire).

Les observations effectuées dans la seconde étude de cas ont porté sur un grand nombre d'aspects permettant de caractériser la mise en œuvre des politiques d'activation: organisation du travail, répartition des tâches, relations entre agents, contenu effectif des activités réalisées par les participants, attitude de ces derniers face au contenu des programmes proposés, nature des relations entre agents et bénéficiaires, ainsi qu'interactions entre bénéficiaires. Nous avons réalisé des observations participantes en accomplissant les mêmes tâches que les participants et non-participantes lorsque nous assistions, sans intervenir, à des entretiens ou à des réunions d'équipe. Ces deux types d'observations nous ont amenés à endosser des rôles différents qui nous ont permis de mieux saisir les positions respectives des bénéficiaires et des agents.

4.4.6.3 Entretiens

Les deux études de cas nous ont permis de rencontrer un grand nombre d'acteurs pour des entretiens durant entre 10 minutes et près de 2 heures. Le nombre d'entretiens a été déterminé au moyen du principe de saturation, qui postule que la taille adéquate d'un échantillon est celle qui permet d'atteindre la saturation théorique. Cette saturation théorique est atteinte lorsqu'on ne trouve plus d'information supplémentaire capable d'enrichir la théorie.

Ces entrevues ont été majoritairement individuelles, menées avec les agents sur leur lieu de travail. Un entretien collectif a été réalisé avec la direction et les cadres intermédiaires de l'ORP A1. Nous avons aussi, dans les premiers mois de la recherche sur les conseillers ORP organisé un atelier de discussion réunissant autour d'une même table représentants

de l'administration fédérale, de l'administration cantonale, direction d'ORP et organisateurs de mesures actives.

Les personnes rencontrées couvrent une grande partie des cas de figure possible avec une forte surreprésentation des agents qui constituent notre point d'entrée principal. Le deuxième groupe, en termes quantitatifs, est celui des cadres, responsables d'agences, responsables cantonaux et cadres intermédiaires (ces derniers exerçant souvent des fonctions d'agent en plus de leurs responsabilités managériales).

Les entretiens menés étaient de nature semi-structurée, basés soit sur une grille indicative qui permettait de s'assurer que tous les thèmes avaient été traités, soit sur une liste de questions personnalisée en fonction du statut de la personne et des informations que nous souhaitions obtenir de sa part. Les grilles d'entretiens de la première étude de cas ont été conçues sur la base des problématiques traitées par la recherche Eurocap (cf. 4.4.1). Ces problématiques étaient suffisamment proches de celle qui guide cette thèse pour qu'une analyse transversale soit possible. Dans le cas de l'étude consacrée aux mesures d'insertion (basée sur une problématique similaire à celle de notre thèse), nous avons employé la même grille pour les directions, mais avons ensuite choisi de formuler des questions spécifiques pour chaque encadrant. Ces questions prenaient appui sur les observations effectuées précédemment. Elles ont permis de mieux comprendre certaines pratiques, mais aussi de tester certaines hypothèses intermédiaires.

Dans tous les cas, les entretiens évoquaient conjointement des aspects normatifs, et organisationnels et prenaient directement appui sur les pratiques professionnelles des personnes interviewées. Il a ainsi été possible de saisir comment ces dernières se positionnaient face à la norme d'activation individualisée des bénéficiaires et comment elles percevaient l'influence du cadre organisationnel sur leur activité quotidienne.

Le tableau présenté précédemment distingue les entretiens enregistrés (et retranscrits) des entretiens pour lesquels nos notes manuscrites constituent la seule retranscription. Ce second type d'entretien a permis à nos interlocuteurs de faire preuve d'une plus grande liberté de ton que si leurs propos étaient enregistrés. Les transcriptions des entretiens enregistrés ont été quasi-intégrales, c'est-à-dire que les propos redondants, les développements superflus ont été éliminés, tout comme les éventuelles erreurs grammaticales découlant du caractère discursif de l'entretien. Ainsi, les citations présentées dans cette thèse peuvent contenir de légères reformulations visant à adapter le langage parlé pour le rendre plus compréhensible à la lecture.

Dans de nombreux cas, le temps à disposition pour les entretiens était limité. Nous avons ainsi dû, face à des interlocuteurs qui se montraient plus volubiles que prévu, adapter le contenu de la grille en éliminant certaines thématiques, soit qu'elles avaient déjà été abordées au fil de l'entretien, soit qu'elles concernaient des thématiques secondaires, car moins en lien avec l'activité quotidienne de la personne. De plus, au fur et à mesure de l'avancée des travaux, il s'avérait que les données recueillies par rapport à certaines thématiques avaient atteint un niveau suffisant de saturation, ce qui permettait de se focaliser sur les aspects pour lesquelles la saturation n'était pas encore atteinte.

4.4.6.4 *Analyse documentaire*

Durant nos études de cas, nous avons récolté un grand nombre de sources documentaires qui nous ont permis de saisir la structuration formelle des contextes organisationnels observés. Concernant les aspects normatifs, nous avons étudié les différents cadres légaux et les débats parlementaires accompagnant les diverses révisions des législations fédérales et cantonales en matière de chômage. Les cadres réglementaires sont composés des principales lois et des ordonnances d'application régissant le domaine, ainsi que des circulaires et des directives internes. Ces documents ont aussi fourni diverses informations concernant le cadre organisationnel, notamment en ce qui concerne les modes de financement des différents systèmes. Les rapports de gestion des départements impliqués ainsi que les données statistiques existantes ont également été mis à contribution, tout comme les rapports d'activité des services fédéraux et cantonaux.

En complément, nous avons analysé, lorsque nous pouvions les obtenir, les documents administratifs suivants:

- tableaux de bord
- contrats de prestations
- contrats d'objectifs avec les participants
- formulaires pour l'évaluation des bénéficiaires
- données budgétaires.

Comme nous étions très intéressés par la formalisation du travail des agents et la manière dont ils suivent les bénéficiaires, nous avons également, dans le cas des mesures d'insertion, procédé à l'analyse d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires afin de comprendre quels éléments faisaient l'objet d'une formalisation écrite et comment les formulaires cités précédemment étaient remplis.

4.4.7 *Conditions d'analyse*

4.4.7.1 *Confidentialité et éthique*

Comme cette thèse repose en grande partie sur l'analyse de données récoltées lors d'autres recherches, nous n'avons pas, au moment de leur récolte, pu demander aux personnes et aux organisations concernées leur accord. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'anonymiser entièrement ces données en désignant les cantons par des lettres (A et B), les organisations par des chiffres (ORP A1, ORP A2, etc.) ou des noms fictifs (pour les organisateurs de mesure d'insertion) et les personnes par leur fonction. De surcroît, le laps de temps qui s'est écoulé entre les entretiens et la finalisation de cette thèse fait que certaines des agences n'existent plus et que bon nombre de personnes ne travaillent plus dans les mêmes structures ou plus avec la même fonction, ce qui rend leur identification par des tiers très improbable.

Lors de l'analyse de dossiers, nous n'avons pas traité les dossiers des participants actuels afin de respecter leur sphère privée et lorsque des agents nous indiquaient fortuitement des éléments de nature privée concernant des bénéficiaires, nous n'en prenions pas note.

Lors des entretiens avec les agents, nous avons toujours précisé les buts purement scientifiques de la recherche, notamment en termes de compréhension des pratiques de terrain et précisé que les données récoltées ne seraient pas employées à d'autres fins

(comme par exemple un audit à l'intention de leur hiérarchie ou des articles polémiques dans la presse). Dans le même ordre d'idées, nous avons toujours demandé aux personnes interviewées la permission de les enregistrer et les avons assurés que personne d'autre que les membres de l'équipe de recherche n'aurait accès à ces entretiens. Rétrospectivement, nous estimons que des mesures supplémentaires auraient pu être prises, notamment en faisant relire aux personnes concernées les comptes-rendus des entretiens qu'elles avaient accordés.

4.4.7.2 Analyse des données

Le traitement de l'ensemble des données récoltées constitue une tâche très lourde qui aurait certainement pu être réalisée de façon très rigoureuse en adoptant une grille d'analyse très précise. Il faut cependant prendre en compte le fait que ces données ont été récoltées à des périodes différentes et en se basant sur des questions de recherche qui n'étaient pas totalement similaires. Dans ces conditions, il n'est pas possible de disposer d'un jeu de données complet pour chacune des sous-unités qui composent nos deux études de cas. Pour cette raison, nous renonçons à réaliser une analyse par ORP ou par canton. C'est l'approfondissement des aspects concrets de la redevabilité qui constitue le fil conducteur permettant une lecture transversale des études de cas dans le chapitre de synthèse.

La démarche méthodologique choisie implique un processus récursif de collecte et d'analyse des données. C'est sur la base des données récoltées lors de la première étude de cas que les questions de recherche de la deuxième étude ont été formulées. La récursivité ne s'arrête pas là. Elle prend aussi place durant chacune des études de cas, ce qui permet d'adapter au fur et à mesure les instruments de récolte des données. Elle se prolonge lors de présentations des résultats à des acteurs de terrain, dans le cadre de conférences ou de cours. Les commentaires du public lors de ces présentations nous ont permis d'ouvrir de nouveaux questionnements et de nuancer certaines conclusions.

Sur le plan technique, les données issues de l'analyse documentaire ont été synthétisées sur des fiches. Tous les entretiens ont été retranscrits (de façon synthétique lorsqu'ils n'avaient pas été enregistrés) et les observations ont fait l'objet de protocoles écrits. C'est l'ensemble de ce matériau qui a ensuite été soumis à notre grille d'analyse, basée sur le cadre analytique décrit précédemment.

4.4.7.3 Validité des résultats

La force analytique des données que nous avons recueillies ne provient pas de leur exhaustivité, ni de leur représentativité statistique, ni du caractère systématique de leur récolte. À notre sens, c'est plutôt la diversité des concepts, des points de vue et des méthodes de collecte des données qui offre le meilleur gage d'une analyse la plus riche possible. Denzin (1970) parle à ce propos de triangulation des données et des méthodes. Nous estimons, avec Fielding et Fielding (1986) qu'il est également judicieux de combiner les cadres conceptuels, comme nous le faisons dans cette thèse.

Le fait d'interroger à la fois les agents et leurs supérieurs hiérarchiques permet également d'accroître la validité des observations recueillies. De même, la possibilité d'observer les personnes durant leur travail constitue aussi un moyen de réduire le biais de désirabilité sociale qui peut limiter la validité de certains entretiens, lorsque les informateurs tentent

de se conformer à ce qu'ils pensent que leur interlocuteur attend d'eux (Silverman, 1989). Les études de cas dans lesquelles le chercheur parvient à entrer en contact avec un grand nombre de participants s'avèrent souvent plus à même de décrire adéquatement le contexte organisationnel. Nous avons aussi évoqué précédemment les critères de sélection des personnes interviewées. Dans les plus petites unités, nous avons pu échanger avec tous les professionnels présents les mêmes jours que nous, tandis que dans les plus grandes, l'échantillon comporte une part de personnes qui s'étaient portées volontaires pour participer à l'étude, ainsi qu'une part d'individus qui ont remplacé au pied levé des collègues absents. Dans l'ensemble nous avons pu rencontrer un mélange équilibré de professionnels chevronnés et de néophytes, des personnes de parcours et de formation très divers, qui ne se contentaient pas de répéter le point de vue officiel, mais portaient un regard réflexif sur leur pratique.

Nous nous sommes efforcés, au cours de cette étude, d'éviter l'un des pièges dans lequel les études ethnographiques des agents locaux sont souvent accusées de tomber, à savoir la montée en épingle de situations exceptionnelles, aux dépens d'une contextualisation adéquate de l'activité ordinaire des organisations concernées (Hasenfeld, 1985). Pour ce faire nous avons documenté scrupuleusement les différentes étapes de la recherche et distingué lors de l'analyse les points de vue largement minoritaires de ceux qui étaient récurrents. Nous avons également veillé à ne pas tirer des conclusions hâtives et soumis, quand la discussion d'y prêtait, nos hypothèses de travail à nos interlocuteurs, une fois que ces derniers avaient exposé leur point de vue personnel.

Après cette présentation de notre cadre d'analyse, il est temps de passer à la présentation des études de cas qui va occuper les quatre prochains chapitres.

5 Organisation et pilotage de la mise en œuvre de l'assurance-chômage

Ce chapitre présente les données empiriques concernant le cadre administrativo-légal dans lequel prend place l'activité des agents locaux de la politique publique de lutte contre le chômage. Cette politique est coordonnée au niveau suisse par la loi sur l'assurance-chômage. Cette dernière laisse aux cantons une certaine marge de manœuvre pour fournir les prestations prévues par la loi. Ainsi, chaque canton suisse possède une loi cantonale d'application de la loi fédérale. Diverses couches réglementaires viennent compléter ces lois.

Les acteurs principaux sont l'administration fédérale, en particulier la section «marché du travail et assurance chômage» du secrétariat d'État à l'économie (SECO), les offices cantonaux du travail, les agences locales (offices régionaux de placement) et les prestataires de mesures d'activation. Dans ce chapitre, nous aborderons principalement les relations entre le SECO et les cantons. Les chapitres suivants traiteront des agences locales (chapitre 6), du cadre réglementaire des mesures d'insertion de l'assurance-chômage (chapitre 7) et des prestataires de mesures d'activation (chapitre 8).

5.1 Cadre légal et organisationnel

5.1.1 *Les révisions de la LACI en bref*

Élaborée sur la base du régime transitoire introduit par l'arrêté du 8 octobre 1976, la *Loi fédérale sur l'Assurance-chômage obligatoire et indemnité en cas d'insolvabilité* (LACI) adoptée le 25 juin 1982 entre en vigueur au 1^{er} janvier 1984. Cette loi fixe les conditions d'indemnisation des personnes sans emploi ou partiellement sans emploi.

Entrée en vigueur en 1984, elle a été profondément modifiée au milieu des années 90 en raison de l'accroissement brutal du chômage en Suisse. Après une première révision partielle en 1990 et un arrêté fédéral urgent en 1993, la deuxième révision a amené des changements considérables tant dans l'organisation que dans les prestations. Cette révision est adoptée par le parlement le 23 juin 1995, suite à une succession de compromis entre les différents acteurs de l'échiquier politique. Elle est entrée en vigueur en trois étapes sur trois ans de 1996 à 1998. Son adoption consacre un véritable changement de philosophie qui concrétise une volonté d'activation des demandeurs d'emploi. La révision instaure en effet un suivi plus intensif et plus individualisé et met l'accent sur la formation des chômeurs à travers les mesures de marché du travail (MMT).

La mise en œuvre de ces orientations est confiée à de nouveaux professionnels, les conseillers en personnel (CP) qui remplacent les employés administratifs et les placeurs qui s'occupaient jusque-là du suivi des chômeurs. Ces conseillers sont regroupés dans de nouvelles structures organisationnelles, les Offices régionaux de placement (ORP). Il s'agit d'un mouvement de centralisation des politiques de lutte contre le chômage qui relevaient jusqu'alors de la responsabilité des offices communaux du travail.

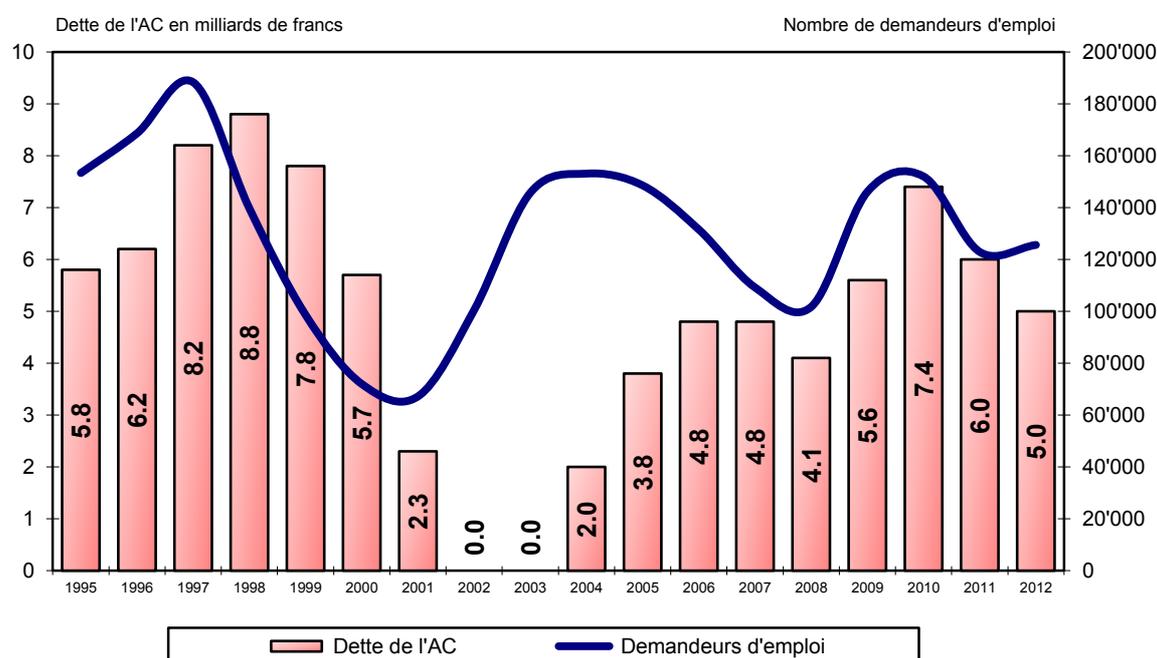
En 2000, le Parlement adopte, sans réel débat⁴¹, une révision dite «technique», qui donne une base légale à la gestion par mandats de prestations et au pilotage par indicateurs de résultats dans l'optique «d'inciter davantage les organes d'exécution de l'assurance-chômage à obtenir de meilleurs résultats, pour en définitive réduire les coûts» (Conseil fédéral, 2000: 1596).

5.1.2 Une recherche d'équilibre des comptes

Avant de présenter les révisions ultérieures, il est nécessaire de souligner que les réformes de la LACI sont le plus souvent motivées par des questions budgétaires et que tant l'activation des chômeurs que le recours aux principes et outils de la nouvelle gestion publique sont motivés par la conviction que ces réformes vont permettre à l'assurance-chômage de retrouver les chiffres noirs soit en accélérant le placement des chômeurs soit en développant l'efficacité des organes d'exécution.

La première (1990), la deuxième (1995) et la quatrième (2010) révision sont adoptées par le Parlement dans un contexte d'augmentation du chômage et de déficit du fonds de compensation de l'assurance-chômage, alors que la révision technique (2000) l'est dans un contexte d'endettement, mais avec un taux de chômage en baisse (cf. Figure 3). Dans une telle situation, l'amélioration de l'efficacité apparaît comme un moyen de dégager des économies sans pour autant réduire les prestations. Par la suite (troisième et quatrième révision), des réductions de prestations seront décidées.

Figure 3: Endettement de l'assurance-chômage et nombre moyen de demandeurs d'emploi 1995-2012



Source: données SECO mises en forme par l'USAM (Union suisse des arts et métiers)

La troisième révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) est votée en 2002, alors que la dette a été assainie, en grande partie grâce à la hausse des cotisations décidée dans

⁴¹ Au vote final, seuls sept parlementaires, tous romands et de gauche, s'opposent à la révision.

les années 1990. Placée sous le signe de la consolidation financière, elle vise à créer un modèle de financement «insensible aux fluctuations conjoncturelles» (Conseil fédéral, 2001: 2140) tout en ramenant le taux de cotisation à son niveau antérieur. Pour parvenir à l'équilibre budgétaire, il est nécessaire de réduire certaines prestations (diminution du nombre maximal d'indemnités, allongement de la durée de cotisation nécessaire pour ouvrir un droit), afin de compenser les pertes provenant de la baisse du taux de cotisation). Selon le Conseil fédéral (2001: 2201), «le nouveau système de financement entraînera moins de distorsions économiques que le régime actuel, ce qui devrait accroître l'efficacité de l'assurance sur le plan macro-économique». L'objectif est bien avant tout d'ordre budgétaire.

Cette révision entre en vigueur en 2003. Comme, à la même période, le chômage augmente, l'assurance se retrouve rapidement dans les chiffres rouges (cf. Figure 3), car les calculs des experts étaient trop optimistes. La Confédération doit alors procéder à une quatrième révision qui est votée en 2010 et procède à nouveau à des réductions de prestations tout en relevant le taux des cotisations prélevées sur les salaires.

5.1.3 Un nouveau modèle organisationnel

Avant la deuxième révision de la LACI en 1995, les coûts administratifs de la mise en œuvre de la loi étaient à la charge des cantons. Ce modèle était adapté à un taux de chômage résiduel inférieur à 1%. D'une part, le faible nombre de personnes au chômage n'outrepassait pas les capacités financières des cantons. D'autre part, le suivi principalement administratif des personnes au chômage pouvait être effectué à un coût relativement modique sur la base de procédures bureaucratiques par les offices communaux du travail (en collaboration avec les caisses de chômage).

Avec la hausse du taux de chômage de 1,1% en janvier 1991 à 4,5% en janvier 1993 le déficit du fonds de compensation de l'assurance-chômage se creuse (cf. Figure 3) et la question du chômage devient plus visible dans le débat public, suscitant notamment de nombreuses interventions parlementaires aux niveaux cantonal et fédéral. La volonté de réformer fondamentalement le système existant s'affirme de plus en plus. Soutenus par la Confédération qui finance ces expériences comme l'art. 75A de la LACI le permet, plusieurs cantons mettent alors en œuvre des programmes pilotes afin de tester de nouvelles modalités d'organisation et de mise en œuvre.

L'augmentation massive du taux de chômage coïncide donc avec la volonté de restructurer et de rationaliser les offices communaux du travail qui géraient le suivi des chômeurs. Les employés de ces administrations sont à l'époque peu formés, peu spécialisés et surchargés par une masse de travail administratif qui leur laisse très peu de temps pour des entretiens avec les chômeurs et encore moins pour nouer des contacts avec les employeurs (Bucher & Bürge, 1994). La régionalisation du placement, développée notamment dans les essais pilotes conduits dès 1991 par le canton de Berne dans cinq communes du Jura bernois et dès 1993 par le canton de Vaud dans plusieurs districts, apparaît alors comme la solution permettant une «rencontre optimale entre demandeurs et offreurs d'emploi» (avant-propos du directeur de l'OFIAMT, *in* Bucher & Bürge [1994: s/n]).

Ce nouveau modèle organisationnel constitue l'un des grands chantiers des travaux préparatoires de la deuxième révision de l'assurance-chômage. La Confédération, par

l'intermédiaire de l'OFIAMT, fixe les objectifs de réforme suivants (Bucher & Bürge, 1994):

1. réduction des tâches administratives des placeurs: moins de timbrage, mais des entretiens plus approfondis;
2. augmentation des effectifs des placeurs/conseillers;
3. développement des qualifications des placeurs/conseillers (spécification du profil d'engagement et des programmes de formation);
4. régionalisation du placement / conseil;
5. accent sur la collaboration interinstitutionnelle (avec l'AI et l'aide sociale)⁴²;
6. collaboration entre agences de placement privées et publiques;
7. meilleure intégration des employeurs en améliorant l'image du placement public;
8. développement des moyens techniques, notamment la base de données PLASTA (cf. 5.3.4 infra).

Parue en 1994, l'étude «Réforme du service public de l'emploi en Suisse» menée par le cabinet de conseil Arthur Andersen (Bucher & Bürge, 1994) en collaboration avec un groupe de travail de représentants des administrations fédérale et cantonales a pour objectif de «mettre en lumière la cohérence des différents points de la réforme, d'indiquer les modifications à apporter dans l'organisation des autorités du marché du travail à l'échelon fédéral, cantonal et communal, de préciser comment réaliser les réformes voulues et ce qu'il en coûtera» (Bucher & Bürge, 1994: 15). Cette étude constitue l'inspiration principale des réformes organisationnelles de la deuxième révision de la LACI.

En 1993, selon l'estimation d'Arthur Andersen, le temps de travail des employés des offices communaux du travail se décompose de la façon suivante: 35 à 40 % de tâches administratives indispensables aux statistiques et au contrôle, à savoir les inscriptions, les radiations et le timbrage; 25% de tâches d'organisation et de direction et 30 à 35 % de temps restant pour les activités de placement et de conseil, soit 18 minutes par chômeur et par mois (Bucher & Bürge, 1994: 66-67). Il ne reste pas de temps pour le contact avec les entreprises dans cette estimation. Pour remédier à cette situation trois pistes sont proposées:

- engager du personnel administratif pour décharger les conseillers;
- sélectionner les chômeurs selon l'aide dont ils ont besoin et ajuster le temps en fonction de ces besoins (entre 10 à 80 minutes par mois par chômeur);
- alléger les procédures, en regroupant par exemple entretiens et timbrage (en conséquence les entretiens obligatoires sont généralisés) ou en simplifiant l'évaluation des recherches d'emploi ainsi que la procédure de signalement des abus (dont la responsabilité passe de la caisse de chômage aux conseillers).

Contrairement aux autres pays d'Europe qui ont opéré selon un modèle de décentralisation, la Suisse procède à la régionalisation des activités de placement et de conseil du bas (commune) vers le haut (région), selon la logique de l'économie d'échelle. Le regroupement des offices communaux au niveau régional permet ainsi de disposer d'un

⁴² Ce point ne sera pas mis en œuvre avant le début des années 2000 avec le développement de la collaboration interinstitutionnelle et du projet CII-MAMAC aujourd'hui abandonné.

volume approprié (de chômeurs et de personnel) pour une professionnalisation des services aux chômeurs et aux entreprises. Il est ainsi plus facile d'opérer une sélection des demandeurs d'emploi et d'adapter l'offre de prestations au marché du travail local par la spécialisation des conseillers et un démarchage plus actif des entreprises.

La révision législative de 1995 consacre la régionalisation du placement et du conseil et donne une base légale au financement fédéral des frais d'exploitation des nouvelles antennes régionales, les ORP. Même si, au regard de la situation précédente (responsabilités communales), ce modèle constitue une centralisation, il laisse cependant aux cantons une liberté d'action considérable au niveau organisationnel. Cette marge de manœuvre doit faciliter leur adaptation aux particularités locales.

La Confédération est chargée de garantir un traitement équitable des chômeurs entre les cantons. L'art. 110 LACI autorise l'autorité de surveillance chargée d'assurer l'application uniforme du droit (l'Office fédéral des arts, métiers et du travail, OFIAMT, renommé Office fédéral du développement économique et de l'emploi, OFDE en 1998, puis secrétariat d'État à l'économie, SECO en 1999), à donner des instructions aux organes d'exécution, sous la forme de circulaires qui précisent davantage la mise en œuvre de la loi au-delà de son ordonnance d'application (OACI). C'est à partir de ce cadre réglementaire que l'autorité de surveillance peut évaluer l'exécution conforme de la loi.

5.1.4 Mandats de prestations entre Confédération et cantons

Les réformes organisationnelles et administratives (deuxième révision et révision technique) vont créer de nouvelles prérogatives pour la Confédération. En tant que financeur - même si le fonds de compensation de l'assurance-chômage est alimenté avant tout par les cotisations des salariés - la Confédération estime pouvoir légitimement contrôler l'utilisation des fonds qu'elle alloue aux cantons en leur fixant des objectifs qui vont se matérialiser dès 1996 sous la forme de mandats de prestations pour l'exploitation des ORP. Ces mandats de prestations visent aussi, dans un contexte de déficit du fonds de compensation, à garantir une utilisation plus efficace des ressources engagées. Ils constituent les prémices du développement d'une redevabilité de type managérial: ce n'est pas le respect de la loi qui est en jeu, mais plutôt les *outputs* de la politique publique.

L'exécution de ces mandats est contrôlée par des enquêtes auprès des entreprises et des chômeurs⁴³, ainsi que des évaluations des activités des ORP et de leurs effets. Toutefois, comme le reconnaît le Conseil fédéral en réponse à une interpellation parlementaire, «la conception d'un système de mesure objectif des prestations est éminemment complexe: les ORP assument en effet des tâches très hétérogènes (p. ex. placement, conseil et contrôle) et de nombreux facteurs extérieurs influencent fortement leurs prestations»⁴⁴.

Dans un premier temps, entre 1996 et 2000, ces objectifs, formulés dans quatre mandats de prestations successifs (cf. Tableau 6) sont principalement articulés en termes de

⁴³ Par enquêtes d'opinion (sondages), voir notamment Hunold (1998).

⁴⁴ Réponse du Conseil fédéral 02-09-1998 à l'interpellation déposée le 24-06-1998 par la conseillère nationale Kathi Bangertner.

prestations à fournir. Sans détailler l'ensemble du contenu de ces mandats, il est intéressant de constater la grande variété des objectifs d'une année à l'autre.

Tableau 6: les mandats de prestations des ORP

année	objectifs
1996-1997	Réduire la durée moyenne de la recherche d'un emploi; Accroître le nombre de placements par conseiller; Réaliser 120 entretiens par conseiller et par mois (Joos, 1997).
1997-1998	Réduire la durée moyenne du chômage par rapport à l'année précédente; Augmenter le nombre de placements par rapport au nombre de chômeurs inscrits dans l'ORP; Améliorer le nombre de placements par rapport aux assignations; Augmenter le nombre de postes fournis par chacun des conseillers en personnel (Nau, 1997).
1998-1999	Réaliser deux entretiens mensuels avec chaque chômeur, sauf pour les assurés en gain intermédiaire, en formation, ou jugés faciles à placer; Saisir les places vacantes dans la banque de données informatisée 24 heures après réception, et communiquer une sélection de candidats à l'employeur dans la semaine; Avoir, d'ici la fin de l'année, noué des contacts personnels avec au moins la moitié des entreprises de 5 employés ou plus sises dans la zone de travail de l'ORP (Curti, 2002).
1999-2000	Stabiliser, voire réduire la durée de la recherche d'emploi et le nombre d'indemnités journalières versées; Stabiliser, voire réduire le chômage de longue durée; Accroître le nombre de places vacantes acquises, ainsi que le nombre d'assignations; Maintenir et améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi sur le marché du travail en respectant le nombre minimal d'entretiens de conseil et en offrant des MMT; Réaliser le contrôle et la prise de sanctions (Curti, 2002).

Ces mandats de prestations intègrent ainsi déjà des éléments portant sur les résultats (notamment la durée moyenne de recherche d'emploi des personnes quittant l'assurance-chômage), tout en conservant des éléments liés aux moyens mis en œuvre. La grande variété des objectifs illustre le fait que l'on se trouve en quelque sorte dans une phase de test. Il s'agit de trouver le meilleur moyen d'appliquer les modèles théoriques et diverses formules sont expérimentées dans ce sens.

L'objectif de 120 entretiens par conseiller et par mois, fixé dans le premier mandat, qui ne pouvait pas objectivement être respecté sans nouvelles embauches, vu l'augmentation du taux de chômage entre 1996 et 1997, a été supprimé après une année. L'exigence d'un nombre minimal d'entretiens réapparaît dans le mandat de 1998, mais cette fois-ci sans établir de ratio entre demandeurs d'emploi et conseillers. En conséquence, ces derniers ont dû dans certaines régions prendre en charge jusqu'à 180 ou 190 dossiers (Padula, 1998).

L'architecture de la LACI fait des mesures actives un domaine à part organisé dans la plupart des cantons par une entité portant l'appellation LMMT (logistique des mesures de

marché du travail). L'efficacité des mesures de marché du travail est donc évaluée séparément de celle des ORP. En 1997 le premier mandat de prestations SECO/LMMT oblige les cantons à offrir un nombre minimal de places dans des mesures actives: 25 000 places-année pour l'ensemble de la Suisse, une place-année correspondant à 220 jours ouvrables. Cet objectif reste inchangé durant les deux années suivantes. Le financement des MMT comporte dès le début un aspect incitatif. Si les cantons n'offrent pas leur quota de mesures actives, ils sont pénalisés financièrement par un accroissement de leur participation aux frais des mesures actives. La gestion des MMT sera abordée plus en détail dans le chapitre 7.

5.1.5 Évaluations de l'efficacité des ORP et des politiques actives

Pour évaluer l'efficacité des nouvelles organisations, la Confédération fait appel à des cabinets d'audit: après Arthur Andersen, c'est au tour d'Atag Ernst & Young d'être mis à contribution⁴⁵. Le Conseil fédéral leur confie la mission d'évaluer les ORP et les mesures actives du marché du travail (MMT) dans une optique d'économie d'entreprise. Les résultats des deux études découlant de ce mandat (Egger & al., 2000; Imboden & al., 1999) vont significativement influencer le choix des critères objectifs pris en compte dans le nouveau mandat de prestations élaboré par un groupe de travail composé de représentants du SECO, des cantons et d'experts.

L'étude menée par ATAG, Ernst & Young en 1998 (Imboden & al., 1999) avait pour objectif d'évaluer les démarches de placement des ORP en examinant si la création des ORP avait permis d'atteindre les objectifs de la LACI, à savoir la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi et l'atténuation du chômage de longue durée. Sur la base d'une analyse statistique des données administratives fournies par le système d'information PLASTA, et d'une analyse des stratégies de gestion mises en œuvres dans neuf agences locales, les consultants devaient mettre en évidence des facteurs endogènes (organisation du travail) et exogènes qui influencent l'efficacité des ORP.

Les données récoltées ont montré que la durée moyenne de recherche d'emploi variait entre 120 et 360 jours selon les ORP. Sur la base de calculs économétriques, les consultants ont conclu que la moitié de ces différences pouvaient être expliquées par des facteurs exogènes. Ces facteurs concernent le profil des demandeurs d'emploi (DE) (âge, sexe, nationalité, plaçabilité) et les caractéristiques de la région dans laquelle l'ORP est implanté (structure industrielle, structure rurale ou urbaine et structure par âge de la population de référence).

Les facteurs endogènes, donc liés aux modes de fonctionnement des ORP, expliqueraient le reste de cette variation de résultats. L'étude conclut qu'il existe donc un fort potentiel d'amélioration de l'efficacité des ORP. À ce stade, les consultants estiment cependant qu'il n'est pas possible de prescrire un modèle universel d'organisation des agences. Ils mettent en avant quatre facteurs stratégiques de succès pour les ORP: (1) la culture d'entreprise,

⁴⁵ On retrouve l'influence des consultants dans les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage conduites dans la plupart des pays d'Europe (Mosley & al., 2001).

(2) l'encadrement des demandeurs d'emploi, (3) le niveau de compétence des conseillers et (4) l'utilisation judicieuse des instruments à disposition.

Réalisée à la suite de cette étude, l'évaluation de la mise en œuvre des MMT (Egger & al., 2000) propose d'évaluer les mesures en fonction de leurs résultats sur la base d'accords d'objectifs conclus entre l'administration et les organisateurs.

Les deux études permettent au SECO de conclure que les mandats de prestations établis entre 1996 et 1999 ne comportaient pas toutes les incitations requises pour une gestion axée sur les résultats (Curti, 2002). Ainsi, le système aurait créé de «mauvaises incitations» pour les cantons, qui ont parfois privilégié l'organisation de programmes d'emploi temporaire (d'une durée prévue de 6 mois), indépendamment des besoins des demandeurs d'emploi et de l'économie. Pour atteindre plus facilement les objectifs en termes de places-année, certains cantons ont privilégié le maintien des demandeurs d'emploi dans ces programmes au détriment de l'objectif de réinsertion.

Pour remédier à ces effets pervers, les consultants proposent d'introduire un système d'incitation financière destiné à renforcer l'efficacité de ces mandats. Sans attendre une nouvelle révision de la loi, et face à la baisse du chômage, le Conseil fédéral réduit l'offre minimale de places annuelles en mesures de marché du travail de 25 000 à 15 000 places soit une diminution de 40 pour cent pour l'année 2000 (Mathari, 1999). À partir de 2001, le SECO ne prescrit plus d'offre minimale de MMT. Il appartient désormais aux cantons de mettre à disposition des assurés le nombre de places et le genre de mesures de marché du travail qu'ils jugent nécessaire.

5.1.6 Révision technique de la LACI

La privatisation de l'assurance-chômage avait déjà été évoquée lors des travaux de la deuxième révision de la LACI, mais le Parlement avait décidé de réserver l'examen de cette question lors de la troisième révision. Dans le même ordre d'idées, la motion Bonny (objet 98.3105, déposé le 16 mars 1998) invitait le Conseil fédéral à présenter un projet relatif à la réorganisation de l'exécution de la LACI, sur le modèle de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, la SUVA. Il s'agissait de donner un mandat de prestations avec enveloppe budgétaire à un organe central de gestion de l'assurance-chômage qui serait un institut de droit public financé par le fonds de compensation de l'assurance-chômage et l'unique organe d'exécution de la LACI. L'objectif était de réduire les frais administratifs.

C'est notamment pour faire suite à cette demande, que le Conseil fédéral a nommé la sous-commission «Optimisation de l'exécution de l'assurance-chômage»⁴⁶ issue de la commission de surveillance du fonds de compensation. Sur la base des travaux de cette sous-commission, le Conseil fédéral a conclu qu'«une refonte des structures d'organisation n'〔était〕 pas nécessaire» (Conseil fédéral, 2000: 1589), mais qu'il existait néanmoins un potentiel d'amélioration dans l'accroissement du rendement des organes d'exécution (autorités cantonales, ORP, services LMMT, caisses de chômage). Il a opté en juin 1999

⁴⁶ Comme la commission dont elle est issue, cette sous-commission est formée de représentants des partenaires sociaux, des cantons, des autorités cantonales et des caisses d'assurance-chômage.

pour une «simple adaptation technique de la loi» (id.), limitée «pour l'essentiel au statut des organes d'exécution, à leur système d'indemnisation et à leur responsabilité» (id.).

En plus des rapports des consultants, les travaux de Sheldon (1996, 1998, 2000) constituent une source d'inspiration majeure pour cette révision de la LACI. Cet économiste s'est penché sur l'efficacité du service public de l'emploi entre 1994 et 1998. Il est arrivé à la conclusion que la mise en œuvre des moyens (ORP, MMT...) de l'assurance-chômage devrait prendre en compte les effets (résultats) de façon accrue afin d'éliminer les «fausses incitations» qui découlent de l'imposition de critères de moyens, tels que l'organisation d'un nombre minimal de mesures (Manouk, 2000b).

La révision dite technique de la LACI abonde dans ce sens et systématise l'emploi des critères de la nouvelle gestion publique afin de: «créer les bases légales nécessaires pour conclure avec les fondateurs des caisses et les cantons des accords de prestations leur offrant des attraits financiers» (Conseil fédéral, 2000: 1589)⁴⁷. Le projet du Conseil fédéral ajoute que «ces accords laisseront aux cantons une plus grande marge de manœuvre – avec les risques que cela comporte – afin qu'ils puissent appliquer les moyens dont ils disposent de manière plus efficace» (id.). L'accent est mis sur la mesure des résultats, on passe donc de l'évaluation par les inputs à l'évaluation par les outputs.

Il est particulièrement attendu que cette nouvelle révision apporte des gains d'efficacité afin de rétablir l'équilibre d'une assurance-chômage alors à nouveau largement déficitaire, Comme le déclare clairement Jean-Luc Nordmann (responsable de la direction du travail au SECO), «il s'agit pour l'essentiel d'aplanir la montagne de dettes culminant à 7,8 milliards de francs»⁴⁸. Cet objectif sera rapidement atteint puisqu'à fin 2002 la dette est épongée. Ce retour aux chiffres noirs est cependant largement attribuable à la reprise économique et à la baisse du taux de chômage, qui passe en moyenne annuelle de 5,2% en 1997 à 1,9% en 2001.

5.2 Le modèle mis en œuvre

5.2.1 *Accords de prestations et indicateurs de résultats*

Les accords de prestations entre la Confédération et les cantons sont signés pour des périodes de trois à quatre ans⁴⁹. Ils reposent sur le principe du pilotage par les résultats. Ces accords assignent quatre objectifs principaux aux organes d'exécution responsables du suivi, du conseil et du placement des demandeurs d'emploi ainsi que de l'attribution de mesures actives. Il s'agit de (1) réinsérer rapidement, (2) éviter le chômage de longue durée, (3) éviter les arrivées en fin de droits et (4) éviter les réinscriptions. Ces objectifs et les indicateurs qui les mesurent sont issus des propositions des consultants (Egger & al.,

⁴⁷ Message du Conseil fédéral à l'appui d'une révision de la LACI, 23 février 2000.

⁴⁸ MT Agenda 6/2000, p.6

⁴⁹ Les accords se fondent sur les bases légales suivantes: art. 92 al. 7, 85 al. 1, 85b et 85c LACI, art. 122c OACI; ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution (OIFE); ordonnance sur le financement des mesures relatives au marché du travail; art. 24, 26-28 de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE). Ils ont été signés pour les périodes suivantes: 2000-2002, 2003-2005, 2006-2009 et 2010-2013 (prolongé jusqu'à fin 2014).

1999; Imboden & al., 1999). L'efficacité des ORP et des services de logistique des mesures du marché du travail (LMMT) est mesurée par les quatre indicateurs de résultats figurant dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7: Définition des indicateurs de résultats

Objectifs	Indicateurs
Réinsérer rapidement	Nombre moyen de jours pendant lesquels les bénéficiaires dont le dossier a été annulé ou qui sont arrivés au bout de leur délai d'indemnisation ont perçu des indemnités de chômage dans le délai-cadre en cours.
Prévenir, diminuer le chômage de longue durée	Nombre d'entrées au chômage de longue durée divisé par le nombre de personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation avec le code 1 (= ayant droit) treize mois auparavant.
Prévenir les arrivées en fin de droits, en diminuer le nombre	Nombre d'arrivées en fin de droits dans le mois de référence divisé par le nombre de personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation avec le code 1 (= ayant droit) deux ans auparavant.
Prévenir les réinscriptions au chômage, en diminuer le nombre	Nombre de personnes réinscrites dans le mois de référence dans un délai de quatre mois après leur désinscription divisé par le nombre de personnes «désinscrites» dans les mois (ms-4), (ms-3) ou (ms-2).

Source: Accord de prestations 2003-2005

Des résultats provisoires non corrigés des facteurs exogènes sont communiqués mensuellement pour chaque indicateur aux cantons dans un délai de trois mois. Les résultats définitifs et corrigés (à l'aide du modèle économétrique présenté après le Tableau 8) sont calculés une fois par année, afin d'observer les variations d'une année sur l'autre. Ces quatre indicateurs sont ensuite fondus dans un indice global selon leur pondération respective (cf. Tableau 8). Le premier indicateur a une pondération de 50, le deuxième et le troisième de 20 chacun et le quatrième de 10.

Tableau 8: Les quatre indicateurs et leur pondération

Effet	Réinsertion rapide	Prévention du chômage de longue durée	Prévention des arrivées en fin de droits	Prévention des réinscriptions
Indicateur	Nb moyen de jours d'indemnisation par chômeur désinscrit	Part des chômeurs de plus d'un an	Part des chômeurs en fin de droits	Part des réinscriptions dans les 4 mois
Pondération	50%	20%	20%	10%

Source: Accord de prestation 2003-2005

De surcroît, afin de prendre en compte les différences des conditions économiques et sociales d'un canton à l'autre, les indices sont corrigés au moyen d'un modèle économétrique dans lequel les atouts et les faiblesses des cantons sont compensés par des points en plus ou en moins. Ce modèle vise donc à épurer les résultats des facteurs d'influence exogènes (c'est-à-dire non influençables par les ORP). Basé sur plus de 300 variables, il prend en compte pour chaque région les éléments qui, selon ses concepteurs, constituent les principaux facteurs exogènes influençant les différences entre les cantons:

- la part des nouveaux chômeurs par rapport à la population active;
- la part des nouveaux chômeurs provenant de branches saisonnières;
- la part des nouveaux chômeurs de nationalité étrangère;
- la taille de l'agglomération dans laquelle l'ORP se trouve⁵⁰.

Les résultats des cantons, calculés annuellement sont disponibles sous forme brute et corrigée depuis l'entrée en vigueur du premier accord de prestations en 2000 (cf. le tableau ci-dessous).

Tableau 9: Indicateurs de résultats 1999-2010 (moyenne suisse = 100)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	⁵¹	<i>corr</i>	<i>brut</i>	<i>corr</i>								
ZH		95	91	95	97	99	106	104	96	97	98	97
AI		111	103	87	135	108	127	104	103	69	111	91
VD		100	97	101	93	100	85	94	90	98	89	98
GE		108	92	104	80	99	70	84	68	88	66	84
	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	<i>brut</i>	<i>corr</i>	<i>brut</i>	<i>corr</i>	<i>brut</i>	<i>corr</i>	<i>brut</i>	<i>corr</i>	<i>brut</i>	<i>corr</i>	<i>brut</i>	<i>corr</i>
ZH	102	101	104	101	106	103	108	102	108	103	104	100
AI	115	76	116	94	119	81	95	73	109	81	105	68
VD	84	92	88	93	88	92	87	91	89	93	90	94
GE	62	83	64	88	59	86	56	87	59	81	69	84

Source: communiqués de presse du SECO, 2000-2011

Ce tableau présente les résultats d'une sélection de cantons: un grand canton alémanique (Zurich), un petit canton alémanique (Appenzell Rhodes intérieures) et deux cantons romands (Vaud et Genève). On constate à sa lecture que, durant les premières années, le modèle économétrique, modifié en 2003 et en 2006, donnait des résultats difficiles à interpréter. En effet, le canton de Zurich (ZH) était tantôt avantagé, tantôt pénalisé, alors que le canton de Genève (GE) dont les résultats par rapport à la moyenne suisse (fixée à 100 points) sont en constante diminution jusqu'en 2008, a toujours été favorisé par ce modèle, mais dans des proportions variant de 12 à 31 points. De plus, dans les petits cantons comme Appenzell Rhodes intérieures (AI), le petit nombre de cas (peu de chômeurs) provoque de fortes variations d'une année à l'autre.

5.2.2 Étalonnage et bonus-malus

L'avantage en termes de gestion des indicateurs relatifs tels que ceux employés ici est qu'ils favorisent l'étalonnage (benchmarking) des entités mesurées. Ce procédé permet de comparer les performances d'entreprises ou de services afin de déterminer les meilleures pratiques. Dans le cas des ORP, l'étalonnage national des résultats doit permettre à chaque canton de lire son niveau d'efficacité comparé à celui des autres cantons. L'accord de prestations 2000-2003 prévoit de récompenser les cantons les plus performants d'un

⁵⁰ Les facteurs présentés ici sont ceux retenus pour l'année 2004. À partir de 2006, la part des travailleurs frontaliers est également prise en compte.

⁵¹ L'accord de prestations est entré en vigueur en 2000. Les indicateurs de résultats de 1999 ont été calculés à titre d'exemple et le SECO n'a publié que les indicateurs corrigés.

bonus pouvant aller jusqu'à 5% de leurs frais d'exploitation et à pénaliser dans les mêmes proportions les moins bien classés. Cette mise en concurrence vise à susciter l'émulation des cantons, qui seraient ainsi incités à s'améliorer en permanence. Comme le souligne un représentant de la direction du SECO, «même si un canton a réussi à améliorer ses résultats d'une année sur l'autre, il rétrograde dans l'étalement des résultats si cette amélioration est inférieure à l'amélioration moyenne de tous les cantons. Cela crée un dispositif qui incite les organes d'exécution à chercher sans relâche à faire mieux»⁵².

Le système de bonus-malus a été partiellement appliqué durant trois ans. Des boni ont été versés aux cantons atteignant ou dépassant la moyenne (cf. Tableau 10). Le malus n'a en revanche jamais été appliqué en raison de l'opposition des cantons et des différentes critiques qu'a rapidement essuyées le nouveau modèle de gestion (cf. 5.2.3 infra).

Tableau 10: Répartition du bonus entre 2000 et 2002

	2000	2001	2002
cantons concernés	16	18	17
bonus minimum	18 000	4674	2291
bonus maximum	770 000	688 360	1 122 708
montant total (arrondi)	3 600 000	3 200 000	5 620 000

Source: communiqués de presse de la Confédération, 2001-2003

Les deux cantons que nous avons étudiés ont reçu un bonus l'une ou l'autre de ces années. Cependant, comme il n'existe pas de bases légales permettant de redistribuer le bonus au personnel, les autorités cantonales ont, dans un cas, offert une croisière-repas lacustre à tous les employés du service cantonal de l'emploi et, dans l'autre, pris diverses mesures en faveur du personnel, telles que l'amélioration de la décoration et de l'équipement des bureaux ou encore la garniture de l'arbre de Noël du personnel.

5.2.3 Un modèle qui ne fait pas l'unanimité

La mise en œuvre des indicateurs de résultats, du modèle économétrique de pondération, du principe de l'étalement et du modèle de bonus-malus suscite, durant les premières années, des critiques qui proviennent à la fois d'experts, d'acteurs de terrain et d'autorités cantonales. Ces critiques ne remettent pas en cause le principe de l'évaluation des résultats, mais plutôt sa mise en œuvre et l'utilisation qui est faite des résultats produits par les indicateurs.

Concernant la méthode d'évaluation, Flückiger (2002) fait remarquer que comme tous les processus de mesure de la performance celui-ci privilégie les indicateurs quantitatifs (mesurables) au détriment de critères plus qualitatifs pourtant tout aussi importants (satisfaction des partenaires, qualité des emplois). Il relève aussi que «des quatre objectifs retenus, les trois premiers sont très fortement corrélés. Ils mesurent tous la rapidité de la réinsertion. Le quatrième concerne la qualité de celle-ci. Il faudrait donc limiter les

⁵² Intervention de Jean-Luc Nordmann au congrès International de l'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle (AIOSP) à Berne, le 4 septembre 2003.

outputs à deux indicateurs: la rapidité et la qualité du retour en emploi.» (Flückiger, 2002: 16).

Au regard du double objectif d'insertion rapide et durable fixé par la LACI, les pondérations retenues mettent clairement l'accent sur la réinsertion rapide des chômeurs. Comme la réinsertion durable n'est mesurée qu'à hauteur de 10% (quatrième indicateur basé sur les réinscriptions), le système risque de privilégier les placements rapides indépendamment de la durée de l'engagement. Il pourrait ainsi contribuer à la flexibilisation du marché du travail en encourageant le recours aux contrats de courte durée (Bonvin & Moachon, 2005).

En outre, ce quatrième indicateur est non seulement sous-pondéré, mais il démontre aussi une conception plutôt minimaliste de la durabilité. Ainsi que le note le président de l'Association des offices suisses du travail (AOST), «quatre mois ne suffisent pas et la prévention du chômage qui constitue pourtant un objectif légal n'est pas prise en compte»⁵³.

L'utilité des résultats produits dans le cadre de cette évaluation de la performance paraît également limitée dans une optique de gestion. «Idéalement, l'évaluation devrait permettre de démontrer à chaque ORP si, compte tenu de ses inputs et de ses facteurs externes, il atteint un output maximum. Elle devrait surtout lui indiquer les raisons qui l'empêchent d'atteindre la performance qu'un autre ORP, en tous points semblables, parvient à obtenir» (Flückiger, 2002: 16). Dans le même sens, Sheldon (2003), pourtant l'un des inspirateurs du modèle, fait remarquer que les indicateurs mesurent l'efficacité relative (par rapport aux autres cantons), mais pas l'efficacité absolue. Le fait d'obtenir un résultat supérieur à celui obtenu l'année précédente n'implique pas que le canton (ou l'ORP) ait été plus performant dans l'absolu. Il n'indique qu'une amélioration par rapport à la moyenne suisse. Le système permet d'observer l'évolution des écarts entre les cantons, mais ne permet pas de savoir si les ORP sont devenus globalement plus efficaces.

Comme l'indiquent différents acteurs cantonaux, l'évaluation des ORP «ne parvient pas véritablement à expliquer pourquoi les résultats sont bons ou moins bons»⁵⁴. Ainsi, «des écarts de résultats de 140 % ont été constatés entre régions d'un même canton, démontrant que la mesure utilisée ne parvient pas à traduire les effets des politiques menées au plan cantonal. Au demeurant, des résultats excellents peuvent être suivis très rapidement de résultats moyens, et inversement, sans qu'aucune modification significative n'ait été apportée dans la conduite des ORP ou d'autres instances»⁵⁵.

L'étalonnage des cantons par rapport à la moyenne suisse ne constitue pas un outil de gestion valable pour les autorités politiques cantonales comme pour certains responsables d'ORP pour qui «la mise en concurrence des cantons, (...) est contraire à l'idée même de fédéralisme et (...) freine davantage qu'elle n'encourage la collaboration intercantonale»⁵⁶. Cette optique de compétition entraînerait un risque que les cantons «fassent pression sur

⁵³ *Agenda MT* 6/2000: 13.

⁵⁴ N. Gigon, responsable de l'ORP du Jura, cité dans *Panorama* 1/2002: 45.

⁵⁵ L. Kurth, responsable du service de l'emploi du canton de Neuchâtel, cité dans *Panorama* 1/2002: 44.

⁵⁶ Id.

leurs ORP pour obtenir des résultats coûte que coûte» engendrant «des effets désastreux: pression sur les personnes pour qu'elles quittent le chômage ou soient déclarées inaptes, incitation à faire accepter tout travail disponible sans se préoccuper des besoins de l'intéressé, principes de contre-prestation pouvant être appliqués sans objectif, etc.»⁵⁷.

Le benchmarking peut aussi s'avérer un facteur de concurrence entre les ORP, qui essayent de faire profiter «leurs» chômeurs des places vacantes qu'ils ont acquises avant de rendre ces dernières accessibles aux autres ORP. Ceci s'avère particulièrement problématique pour les ORP situés dans des zones où la densité du tissu économique est faible, puisqu'ils ne sont pas autorisés à démarcher les entreprises situées en dehors des communes qu'ils couvrent.

EM: Sentez-vous de la concurrence entre collègues, entre ORP ?

CP: Entre collègues, non. En tout cas pas ici. Il y a peut-être un certain ORP qui se trouve à l'Ouest, très à l'Ouest, et qui veut faire de la surenchère. C'est-à-dire qu'ils ne rendent pas publics tous les postes qu'ils possèdent. Quand vous regardez la liste [des emplois vacants], ils sont presque tous anonymes [donc inaccessibles sans passer directement par le conseiller qui a introduit le poste vacant dans la base de données]. Moi je les comprends, parce que ce sont des collègues qui étaient dans le système privé, qui travaillaient comme ça et ils sont très efficaces dans leur manière de travailler, ils font un excellent travail. Ils ont conservé leur manière de travailler du privé. (CP13)

Le fait d'associer cette évaluation à une incitation financière suscite également des résistances qui proviennent notamment des cantons les plus mal classés, mais aussi d'autres acteurs. Pour Flückiger (2002), il aurait été plus judicieux de récompenser les cantons qui parvenaient à s'améliorer au cours du temps, plutôt que de récompenser ceux dont l'efficacité est supérieure à la moyenne suisse et de pénaliser les autres⁵⁸.

En outre, le modèle économétrique (élaboré par Egger & al. 1999) censé neutraliser les facteurs exogènes, a fait l'objet de nombreuses critiques. Ainsi les résultats sont ressentis «comme un calcul savant⁵⁹», et leur mode de calcul comme «une grosse boîte noire⁶⁰». En effet, on ne disposait pas en Suisse de résultats concluants, permettant d'expliquer les différences de chômage entre les diverses régions linguistiques (Curti, 2002)⁶¹. Il était par conséquent difficile de déterminer des pondérations réalistes pour chacun des cantons.

5.2.4 Appréciation de la situation

Les critiques de nombreux acteurs cantonaux entraînent l'abandon du système de bonus, qui est remplacé par un nouveau système d'incitation basé, selon la terminologie officielle, sur une appréciation générale et particulière de la situation par le SECO.

⁵⁷ O. Bayard, responsable de l'ORP de Sion/Hérens/Conthey, cité dans *Panorama* 1/2002: 46.

⁵⁸ Cette objection sera partiellement prise en compte, puisque suite à la publication des résultats pour l'année 2001, un quart du montant total à disposition sera versé à trois cantons aux résultats inférieurs à la moyenne mais ayant amélioré leur performance.

⁵⁹ O. Bayard, responsable de l'ORP Sion/Hérens/Conthey, cité dans *Panorama* 1/2002: 46.

⁶⁰ J.-F. Muller, responsable de l'ORP Orbe, Cossonay, La Vallée de Joux, cité dans *Panorama* 1/2002: 45.

⁶¹ Les études ultérieures de Flückiger et al. (2007), ainsi que de Brügger et al. (2007) viennent combler cette lacune.

L'appréciation générale de la situation porte sur les aspects essentiels du travail de mise en œuvre non couverts par les quatre indicateurs, tels que l'emploi des ressources (moyens en personnel et financiers investis), la qualité du travail de placement et de la formation continue prodiguée aux demandeurs d'emploi (MMT), ainsi que l'emploi des sanctions (par les ORP et les caisses) et les efforts de prévention du chômage. Cette analyse est complétée par des enquêtes sur la satisfaction des usagers du service public de l'emploi, afin d'apporter le point de vue des employeurs et des demandeurs d'emploi⁶².

L'analyse spéciale de la situation est effectuée avec les cantons dont les résultats sont les plus bas ou en diminution durant plusieurs années. Il s'agit de rechercher avec eux, par une analyse plus large et plus approfondie, les causes de leurs mauvais résultats, afin qu'ils puissent mettre en route des mesures de correction. Cette décision s'inscrit dans l'esprit d'une proposition acceptée par la majorité des cantons, à savoir l'utilisation de la comparaison des résultats pour «apprendre les uns des autres» plutôt que de «favoriser l'esprit de compétition»⁶³.

Concernant le modèle économétrique, le nouvel accord (2004-2007) prévoit de prendre également en compte les données brutes, à côté de celles corrigées par le modèle économétrique. Selon le SECO, ce dernier est désormais «relégué au second plan»⁶⁴. On notera que les quatre indicateurs et leur pondération ne sont absolument pas remis en question à ce stade.

5.2.5 *Financement incitatif*

La suppression du modèle d'incitation financière basé sur l'étalonnage (benchmarking) des cantons en fonction de leurs résultats ne signifie cependant pas la fin des incitations financières dans l'exécution de la LACI. Sur la base de l'art. 92, al.7 LACI selon lequel «les frais à prendre en compte sont remboursés en fonction des résultats des prestations fournies», un nouveau système est mis en œuvre à partir de 2002. Ce dernier permet de moduler les remboursements accordés aux cantons pour leurs frais d'exploitation (salaires, locaux, matériel) en fonction du niveau de chômage dans le canton⁶⁵.

L'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI (837.023.3) prévoit un financement dégressif en fonction du taux cantonal de demandeurs d'emploi⁶⁶. Elle se base sur un mode de calcul complexe détaillé ci-dessous.

Calcul des indemnités pour les frais d'exploitation suivant l'ordonnance du 1er janvier 2002

⁶² Les résultats de ces enquêtes ne sont pas rendus publics.

⁶³ Courrier de D. Babey (SECO) aux offices cantonaux daté du 13 septembre 2002.

⁶⁴ Id.

⁶⁵ Jusqu'à fin 2001, les coûts imputables aux ORP, services LMMT et autorités cantonales étaient calculés au moyen d'un ensemble complexe de valeurs et paramètres clés (Engler, 2006) prenant, entre autres, en compte la capacité financière des cantons. Ainsi, la Confédération remboursait les frais administratifs des cantons en fonction de quotas (par exemple 1 poste de conseiller pour 85 demandeurs d'emploi et 1 poste d'employé administratif pour 300 demandeurs d'emploi).

⁶⁶ Le taux de demandeurs d'emploi rapporte à la population active le nombre de personnes inscrites dans les ORP indépendamment du fait qu'elles soient en formation, malades ou temporairement employées (gain intermédiaire).

Selon l'article 4 al. 1 de l'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI, l'indemnité annuelle versée aux cantons est obtenue en multipliant par le nombre de demandeurs d'emploi une base de calcul qui dépend du taux cantonal de demandeurs d'emploi durant l'année précédente. Le tarif des frais d'exploitation par demandeur d'emploi (soit la base de calcul) est obtenu de la manière suivante:

Si le taux de demandeurs d'emploi (tx DE) est compris entre 1,2 et 4%, l'indemnité par demandeur d'emploi est calculée comme suit: $\text{indemnité} = 3650 \text{ CHF} - (\text{tx DE} \times 285 \text{ CHF})$.

Si le taux de demandeurs d'emploi est compris entre 4 et 10 %, l'indemnité par demandeur d'emploi est calculée comme suit: $\text{indemnité} = 3182 \text{ CHF} - (\text{tx DE} \times 168 \text{ CHF})$.

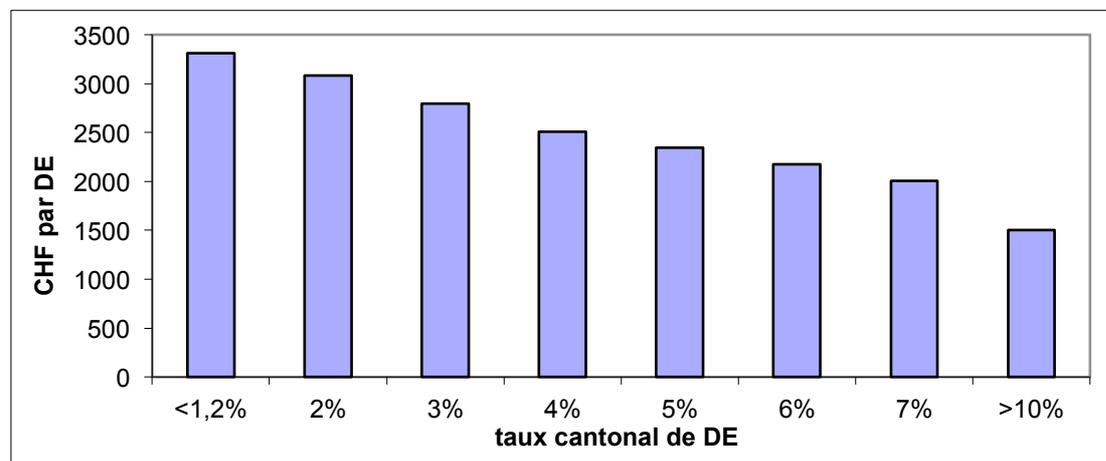
Si le taux de demandeurs d'emploi est inférieur à 1,2 % ou supérieur à 10 %, l'indemnité versée pour les frais d'exploitation est calculée comme si le taux de demandeurs d'emploi était respectivement de 1,2 % ou de 10 %.

Le Tableau 11 et la Figure 4 illustrent la mise en œuvre de ce financement dégressif. Selon le taux annuel moyen de demandeurs d'emploi d'un canton, ce dernier voit le plafond maximal de l'indemnité annuelle qu'il reçoit pour ses frais d'exploitation varier du simple au double, soit entre 1502 et 3308 CHF par demandeur d'emploi.

Tableau 11: Indemnités perçues pour les frais d'exploitation selon l'ordonnance du 1er janvier 2002

Taux de DE	<1,2%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	>10%
Indemnité par DE	3308	3080	2795	2510	2342	2174	2006	1502

Figure 4: indemnité par demandeur d'emploi selon le taux de demandeurs d'emploi



Il convient de noter que, contrairement au système de bonus-malus, aucun modèle économétrique ne vient compenser les inégalités structurelles entre les cantons. En conséquence, ce sont les cantons qui connaissent le plus fort chômage (mesuré ici par le taux de demandeurs d'emploi) qui se retrouvent les plus pénalisés.

L'argument employé pour justifier les différences de financement est celui de l'économie d'échelle. Ainsi, «on attend que l'exploitation d'un ORP dans des cantons présentant relativement beaucoup de demandeurs d'emploi coûte moins par personne à la recherche

d'un poste que dans des cantons dont le taux de demandeurs d'emploi est faible» (Engler, 2006: 20). Cet argument peut être contesté, car ce n'est pas le nombre de demandeurs qui influence le financement, mais bien la proportion de ces derniers par rapport à la population active. Selon un autre argument, cette variation du taux de financement est justifiée par le fait que plus le taux de chômage est bas, plus la proportion de chômeurs difficiles à placer augmente (Haüsermann & Spagnolo, 2004).

Les inégalités entre cantons seraient également compensées par le fait qu'il s'agit d'un plafond et non des dépenses réelles. Ces chiffres représentent la somme budgétaire maximale à disposition. Les cantons sont remboursés sur la base des frais effectivement engagés jusqu'à concurrence de ce plafond. Selon l'argument présenté par Engler (2006) dans son survol historique de la mise en œuvre de la LACI durant les années 1995-2005, les cantons recevant davantage seraient plus nombreux à ne pas dépenser l'ensemble de la somme prévue que les cantons moins bien lotis. Il mentionne à ce propos que les montants plafonnés, introduits en 2002, n'ont été utilisés qu'à hauteur de 75% environ durant les trois premières années (Engler, 2006). Comme ce taux d'utilisation n'est pas ventilé par canton et ces données ne sont pas publiées officiellement, il ne nous est pas possible de vérifier la pertinence de cet argument. On signalera que l'apparente rigidité de ce modèle est compensée par la possibilité utilisée par au moins un des cantons concernés de négocier des dépassements de plafond avec la Confédération

L'impact de ce mécanisme peu connu mérite d'être étudié. En effet, les sommes en jeu s'avèrent nettement supérieures au montant total des boni accordés en 2000 et 2001 aux cantons dont les indicateurs de résultats étaient les plus élevés (3,6 millions en 2000 et 3,2 millions en 2001). Pour illustrer le traitement différencié des situations cantonales que ce mécanisme induit, nous pouvons comparer deux cantons dans lesquels le nombre de demandeurs d'emploi est très proche en se basant sur les chiffres de février 2005. À ce moment, les cantons de Berne et de Genève comptaient un nombre absolu de demandeurs d'emploi qui ne différait que de 617 unités (cf. encadré ci-dessous). Sur la base de la formule de calcul présentée dans l'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI, le premier canton toucherait un maximum de 57,1 millions CHF, alors que le second ne pourrait pas recevoir plus de 34,2 millions.

Illustration du calcul:

Frais d'exploitation = 3182 CHF – (taux de DE × 168 CHF) × nombre de DE	
Berne:	$3182 - (4,4 \times 168) \times 23\ 374 = 57\ 098\ 007,2$
Genève:	$3182 - (10 \times 168) \times 22\ 757 = 34\ 181\ 014$

Ce mécanisme d'indemnisation, présenté comme un outil d'incitation, semble constituer surtout un moyen de réaliser des économies sur les frais de fonctionnement, contrairement au système de bonus-malus qui aurait dû constituer une opération neutre du point de vue comptable. De plus, ses conséquences sont nettement plus importantes, car les ressources des cantons les plus frappés par le chômage se trouvent considérablement réduites par rapport à celles des cantons dont la situation économique est meilleure. Les sections suivantes nous permettront notamment d'examiner (sans pour autant pouvoir effectuer de comparaisons) l'impact de ce mécanisme, car les cantons que nous avons étudiés se

caractérisent, au moment de notre enquête, par des taux de chômage supérieurs à la moyenne suisse.

5.3 Relations entre cantons et Confédération

L'assurance-chômage est régie par une loi fédérale. Les articles de la loi et les ordonnances sont rédigés par l'administration fédérale (ici le SECO) et soumis à consultation des cantons et des organisations intéressées avant leur promulgation par l'autorité compétente, qui est le Conseil fédéral (art. 109 LACI) ou, sur délégation, le département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). En tant qu'autorités d'application, les cantons jouent un rôle considérable et les mécanismes de la NGP leur confient une marge de manœuvre accrue sur le plan organisationnel.

5.3.1 Présentation des deux cantons

En 2004, les deux cantons étudiés sont habitués de longue date à l'existence du chômage, ils bénéficient d'une expérience plus importante que beaucoup d'autres cantons.

Le canton A compte, au moment de notre enquête de terrain, 7 agences ORP. Ces dernières sont spécialisées par secteurs économiques. Les conseillers que nous avons rencontrés travaillent principalement dans deux secteurs, la vente et les professions administratives. Sur le plan organisationnel, le service cantonal de l'emploi dépend du département chargé des affaires économiques. Dans ce canton, le placement est professionnalisé de longue date au sein de ce service. La deuxième révision de la LACI ne crée pas à proprement parler de nouveaux professionnels, mais l'augmentation massive du nombre de chômeurs durant les années 1990 et la possibilité d'engager de nouveaux conseillers que permet le financement fédéral (suite à la deuxième révision de la LACI) vont entraîner l'ouverture de nouvelles agences locales.

Au moment de nos entretiens, la direction du service cantonal de l'emploi s'attelle, depuis son entrée en fonction trois ans auparavant, à réduire l'hétérogénéité organisationnelle des agences. Ces dernières fonctionnaient très différemment les unes des autres, notamment en termes de conformité aux directives cantonales. Lors de nos entretiens un nouveau système de *controlling* (récolte de données à des fins de révision) est en train de se mettre en place avec un objectif de changement culturel:

Jusqu'à présent, le défi était managérial, plutôt logistique même, il devient technique, mais ça ce n'est pas difficile, ce qui est difficile c'est qu'on arrive à un changement de culture. On va regarder par-dessus l'épaule du CP, on va interférer dans sa zone d'action, de libre action. Jusqu'ici, nos conseillers nous disent ce qu'ils aiment faire et c'est là toute leur valeur ajoutée que de traduire une loi générale et abstraite en des décisions concrètes et individuelles. (Haut responsable, service cantonal de l'emploi, canton A)

De son côté, le canton B a développé son réseau d'agences locales à partir de 1993. Une grande partie des conseillers ont été engagés à l'occasion de la deuxième révision de la LACI et de la généralisation des ORP à tout le canton entre 1995 et 1996. Il compte 13 agences ORP dont l'organisation interne peut varier, notamment en ce qui concerne la spécialisation des conseillers par secteurs économiques. Cependant, les directives cantonales sont appliquées avec une plus grande homogénéité que dans le canton A, en particulier pour le suivi des recherches d'emploi et l'application des sanctions. De plus, le

canton a développé des outils informatiques qui complètent le système fédéral et permettent aux conseillers du canton de trouver l'information plus facilement et d'accomplir plus rapidement certaines tâches administratives répétitives.

5.3.2 Objectifs définis dans l'accord de prestations

La marge de manœuvre organisationnelle accordée aux cantons peut se déployer dans les limites des objectifs fixés dans l'accord de prestations. Ces objectifs sont définis dans la Figure 5 qui indique également les moyens à disposition et les instruments de gestion

Figure 5: La hiérarchie des objectifs dans l'exécution de la LACI

Prévention et combat du chômage							Objectifs de 1 ^{er} plan
Prévention du chômage		Réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi			Exécution efficiente et conforme de la loi		Objectifs de 2 ^e plan
Maintien d'emplois	Informations pour la pol. économique	Information des DE	Motivation des DE	Qualification des DE	Lutte contre les abus	Usage efficient des moyens	Objectifs de 3 ^e plan
Chômage partiel	Controlling, statistiques	Conseil, placement, assignation	Conseil, placement, MMT, sanctions	Conseil, MMT, emplois temporaires	Contrôle, sanctions	Organisation du travail, hiérarchie	Moyens
Inspection	Inspection	Indicateurs de résultats			Inspection	Financement lié aux résultats	Instruments de gestion

Source: annexe 1 de l'accord de prestations 2003-2005

La Figure 5 nous offre une vue générale des différents objectifs, moyens et instruments de gestion à l'œuvre dans la politique de lutte contre le chômage en Suisse. Elle distingue de façon subordonnée aux deux objectifs «classiques» figurant dans la loi, à savoir prévenir et combattre le chômage, trois objectifs de second plan, qui sont en fait l'équivalent des deux premiers auxquels on ajoute l'efficacité et la conformité à la loi. Le troisième niveau d'objectifs devient plus concret et on trouve ensuite les moyens à employer pour parvenir à ces objectifs et la façon dont la mise en œuvre de ces moyens est contrôlée.

5.3.2.1 prévention du chômage

Dans la première colonne, intitulée prévention du chômage, le premier sous-objectif, «maintien d'emplois temporairement menacés», découle logiquement de l'objectif de prévention et utilise comme moyen le chômage partiel, qui concerne les cas d'intempéries, de réduction de l'horaire de travail et d'insolvabilité. Ces indemnités ne sont pas gérées par les ORP, nous ne traiterons pas ici de leur fonctionnement.

Le second sous-objectif, «informations pour la politique économique», est censé être atteint par des moyens tels que le *controlling* ou l'établissement de statistiques. On

signalera au passage que le lien de ce sous-objectif avec la prévention du chômage semble assez ténu.

Le contrôle de la réalisation de ces objectifs est effectué par le biais d'inspections, notamment des entreprises ayant demandé des indemnités de chômage partiel pour leurs employés⁶⁷. Concernant les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, 50 entreprises ont été contrôlées en 2007, ce qui a permis de récupérer près de 1,23 millions CHF dans 38 d'entre elles. Pour ce qui est des indemnités en cas d'intempéries, le contrôle de 32 entreprises a permis de récupérer 1,75 millions CHF dans 27 d'entre elles⁶⁸. Dans le domaine des statistiques, les inspections consistent à vérifier par pointage si les données ont été saisies correctement dans le système d'information par les ORP et les caisses de chômage.

5.3.2.2 réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi

La colonne centrale concerne le suivi des demandeurs d'emploi et on y retrouve comme objectif le binôme réinsertion rapide - réinsertion durable, qui est subdivisé en trois sous-objectifs: l'information, la motivation et la qualification des demandeurs d'emploi.

Le rôle d'*information* se matérialise dans les prestations fournies par les agents des ORP, qui doivent conseiller, placer et assigner à des emplois (convenables selon l'art. 16 LACI) les assurés dont ils ont la charge. S'il ne fait pas de doute que le conseil relève bien de l'information, le caractère informatif des deux autres types de moyens préconisés semble plus discutable. L'activité de placement peut à la limite être comprise comme une offre d'information sur des postes vacants, l'assignation sur ces mêmes postes, en revanche, relève plus souvent du contrôle (vérifier l'aptitude au placement conformément au sous-objectif de lutte contre les abus) ou, dans certains cas, de la motivation (menacer quelqu'un de l'assigner s'il n'adopte pas un comportement plus proactif).

L'objectif de *motivation* fait référence à l'usage d'incitations, qui peuvent être positives ou négatives. Dans une telle optique, les sanctions constituent des incitations «négatives». Leur emploi vise à faire face au risque d'aléa moral (*moral hazard*) et la menace de leur mise en œuvre est censée orienter le comportement des demandeurs d'emploi dans le sens non seulement d'un respect de la loi, mais aussi de l'adoption d'un comportement actif (rechercher activement du travail). Les mesures actives (MMT) sont souvent utilisées comme incitations «positives». Il existe des possibilités de suivre de nombreux cours et les mesures dites «d'emploi» (stages, semestres de motivation, emplois temporaires) ont aussi pour but d'agir sur la motivation des bénéficiaires (cf. le chapitre 7).

L'objectif de *qualification* des demandeurs d'emploi se matérialise de manière logique dans l'offre de MMT et les conseils prodigués par les conseillers en personnel.

L'utilisation des moyens évoqués ci-dessus (conseil, assignation, placement, sanction, MMT, emplois temporaires) vise la réinsertion rapide et durable, mesurée à travers les quatre indicateurs de résultats en vigueur depuis l'accord de prestations 2000-2002 et

⁶⁷ Le SECO dispose, en 2007, d'1,5 poste de contrôleur auprès des employeurs. Il fait aussi appel à des sociétés fiduciaires (21 mandats en 2003).

⁶⁸ Rapport annuel 2007 de la section «Marché du travail et assurance-chômage» du SECO.

reconduits depuis lors tous les trois ou quatre ans. On rappellera que ces indicateurs mesurent surtout la rapidité de la sortie du chômage.

5.3.2.3 exécution conforme et efficiente de la loi

La colonne de droite concerne l'efficacité de la mise en œuvre et le respect de la loi et des directives en vigueur. L'objectif de lutte contre les abus vise à éviter de gaspiller les fonds de l'assurance-chômage et de nombreuses procédures sont mises en œuvre pour récupérer les sommes versées indûment. Elles concernent tous les acteurs des politiques de chômage.

Les chômeurs sont évalués par rapport à leurs efforts de recherche d'emploi (qualité et quantité) et leur disponibilité (pour des entretiens à l'ORP ou avec des employeurs ou encore pour des mesures actives). En cas de manquement, ils peuvent être sanctionnés par des suspensions temporaires d'indemnités allant de quelques jours pour les fautes légères à quelques mois pour les fautes les plus graves.

Des inspections sont aussi menées dans les ORP afin de déterminer, entre autres, si les assurés ont été sanctionnés dans tous les cas prévus par la loi et les directives, souvent plus restrictives que cette dernière. Chaque année, entre 30 et 40 ORP sont contrôlés et entre 1300 et 1800 dossiers sont examinés. Les inspections débouchent sur des demandes de remboursement pour des montants annuels compris entre 50 000 et 80 000 CHF⁶⁹.

Les caisses de chômage sont aussi contrôlées par rapport à une convention de prestations qui leur est propre (Buffat, 2011), ainsi que par le biais de révisions menées par les inspecteurs du SECO sur la base de sondages (environ 4000 cas contrôlés chaque année). Le but est de s'assurer de la bonne application des dispositions légales et de l'utilisation conforme des ressources financières du fonds de compensation.

Le financement lié aux résultats est censé, toujours selon la Figure 5, garantir l'utilisation efficiente des moyens, c'est-à-dire le meilleur rapport entre les ressources investies et les résultats obtenus. Les mécanismes qui existent actuellement prévoient un remboursement des frais d'exploitation des cantons, ainsi que des coûts des mesures actives mises en œuvre par ces derniers, qui varie en fonction du taux de demandeurs d'emploi. Plus ce dernier augmente, plus le plafond maximal de remboursement par demandeur d'emploi diminue (cf. 5.3.3, ci-dessous). On notera que le fait de considérer le taux de demandeurs d'emploi comme un résultat de l'efficacité des cantons est assez discutable, étant donné que ce dernier dépend davantage de la conjoncture économique que du travail des ORP. En effet, le taux de demandeurs d'emploi, qui comprend aussi les chômeurs en fin de droit, en formation, en gain intermédiaire et ceux dont le droit aux indemnités est suspendu, ne peut baisser que si des places de travail se créent ou si les personnes qui ne sont plus indemnisées se désinscrivent massivement de l'ORP.

⁶⁹ On peut noter que les contrôles réalisés auprès des entreprises bénéficiant d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'indemnité en cas d'intempéries (cf. 5.3.2.1) débouchent plus fréquemment sur des demandes de restitutions des prestations que ceux des caisses ou des ORP.

5.3.3 *Financement par enveloppe budgétaire*

La marge de manœuvre organisationnelle des cantons est cependant limitée par les mécanismes de financement employés par la Confédération. Ces mécanismes font dépendre les ressources allouées par le fonds de compensation de l'assurance-chômage pour le remboursement des frais administratifs à la fois du nombre de demandeurs d'emploi inscrits et de la proportion que représentent ceux-ci par rapport à la population active. Le niveau des ressources disponibles est donc lié à l'évolution de la conjoncture, étant que cette dernière constitue le facteur le plus significatif sur l'évolution du taux de chômage.

Les offices cantonaux du travail dont le financement provient pour la majeure partie du fonds de compensation de l'assurance-chômage, via le SECO, font partie de l'administration cantonale. À ce titre, ils sont tenus de suivre à la fois les règles de gestion comptable et de révision du SECO (qui les finance) et celles du canton (dont ils dépendent administrativement). Cette double dépendance administrative et financière peut s'avérer problématique, lorsque les parlements cantonaux n'ont pas la même conception du traitement du chômage que le parlement fédéral et aussi lorsque les modes de gestion de la Confédération et du canton diffèrent sensiblement.

Au moment de notre enquête de terrain, le fonctionnement administratif des deux cantons étudiés ne correspondait pas aux principes de la nouvelle gestion publique qui sont en revanche largement développés dans l'administration fédérale depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) en octobre 1997. Ces cantons ne se caractérisaient donc pas par une large marge de manœuvre organisationnelle des services administratifs, mais plutôt par un contrôle budgétaire serré de la part des autorités législatives cantonales.

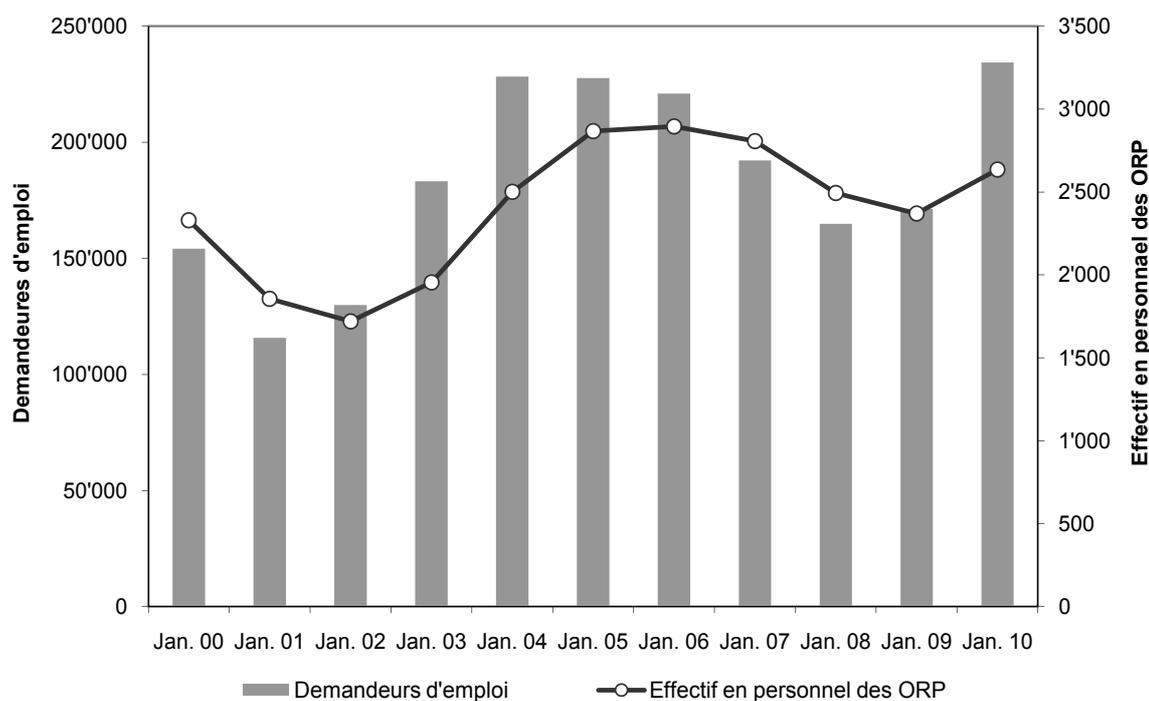
Le service cantonal de l'emploi du canton A est financé en majeure partie par la Confédération. Ce service doit cependant respecter les mêmes règles budgétaires que tous les autres services de l'administration cantonale. Ainsi, tout crédit supplémentaire, même s'il est accordé par la Confédération, doit être validé par le parlement cantonal, ce qui peut entraîner des retards et des incertitudes qui diffèrent l'engagement de moyens supplémentaires, notamment en personnel, alors que le taux de chômage s'accroît rapidement. Le fait que les exercices comptables cantonaux et fédéraux couvrent des périodes différentes complique encore la situation.

Dans le canton B, pour lequel nous ne disposons pas du même niveau de détail, le financement par enveloppe annuelle pose aussi des problèmes de dépendance financière, étant donné que l'incertitude qu'il engendre peut retarder certains investissements pourtant nécessaires.

Nous avons une enveloppe financière pour financer les ORP, (...) on ne peut pas engager autant de conseillers que l'on veut. (...) C'est vrai que lorsque le chômage a assez fortement augmenté, on a engagé. Mais on n'ose pas non plus engager trop, car le jour où le nombre de demandeurs d'emploi va diminuer, l'enveloppe que nous avons pour financer les ORP va diminuer très rapidement. Et on ne va pas non plus engager aujourd'hui des gens que l'on va licencier dans six mois. Et puis on hésite sur certains nouveaux engagements financiers [tels que l'agrandissement ou le déménagement de certaines agences dans des locaux plus vastes]. (Haut responsable, service cantonal de l'emploi, canton B)

Cette situation n'est toutefois pas spécifique à ce canton. Il s'agit plutôt d'un effet pervers lié au système de financement par enveloppe budgétaire. Ainsi, «dans les années de forte hausse du chômage, les cantons n'ont, dans leur majorité, pas embauché tout le personnel auquel ils auraient pu avoir droit» (Robert, 2000: 52). Cette constatation reste valable pour les années 2002 à 2005 comme le montre la Figure 6. On se rend compte que c'est au moment de nos entretiens que le rapport est le plus défavorable pour les ORP et donc la charge la plus importante pour les conseillers.

Figure 6: nombre de demandeurs d'emploi et personnel des ORP



Source: SECO, 2010:5 [les coquilles dans les légendes des axes verticaux sont présentes dans la source]

Ce mode de gestion a aussi des conséquences directes en termes de flexibilisation des emplois au sein même du service cantonal de l'emploi.

Nos effectifs avaient diminué d'environ 120 personnes, on a réengagé une bonne cinquantaine. Avec le turn-over des gens qui nous ont quittés, on a globalement engagé plus d'une centaine de personnes, donc c'est quand même de fortes fluctuations. Et puis c'est vrai qu'on ne garantit pas un emploi à vie. Si tout d'un coup il n'y a plus un chômeur, les ORP, on va les fermer. Là aussi, dans le mandat de prestations, on touche un montant de 2 200 francs par demandeur d'emploi (DE), donc pour 20 000 DE, on a 44 millions pour financer les ORP du canton. Si l'année prochaine il n'y a plus que 10 000 DE, je n'ai plus que 22 millions⁷⁰. Il faut faire avec l'enveloppe. Avec cette enveloppe, on doit financer les frais de locaux, les frais informatiques, les frais de nettoyage des bureaux, les frais de formation des collaborateurs et les charges salariales. (Haut responsable, service de l'emploi, canton B).

⁷⁰ Notre interlocuteur ne tient pas compte ici des différences induites par la dégressivité du financement.

5.3.4 *Le système d'information PLASTA*

Le financement par enveloppes budgétaires globales vise à donner aux cantons la plus grande autonomie opérationnelle. Par conséquent, les modes d'organisation peuvent varier de manière considérable entre les cantons d'une part et entre les ORP de l'autre. L'existence de cette marge de manœuvre suppose celle d'un contrôle visant à délimiter les frontières à l'intérieur desquelles des variations peuvent être admises.

La diversité des pratiques ne découle pas uniquement du mode de financement, elle est également influencée par le caractère discrétionnaire des interactions entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi. Les variations induites par ces différents niveaux de discrétion sont partiellement contrebalancées par l'utilisation d'un même logiciel dans tous les ORP de Suisse. Le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail, PLASTA, relie les ORP de toute la Suisse. Il a pour but d'assurer:

- «a. la mise en œuvre de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi ainsi que la surveillance et le contrôle de cette mise en œuvre;
- b. la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi et de l'orientation professionnelle;
- c. la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi, les agences de placement privées et les employeurs;
- d. la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi et l'Office fédéral des migrations pour l'accomplissement des tâches prévues à l'art. 25, al. 2 et 3, LSE;
- e. la coordination et la collaboration interinstitutionnelle entre les organes de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi et les assurances sociales;
- f. l'observation du marché du travail et la statistique du marché du travail.» (art. 3 ordonnance PLASTA)

Le développement de PLASTA commence en 1982 à titre expérimental. Le système est employé par quelques cantons à partir de 1989. La version employée au moment de la collecte de nos données date de 1993, son utilisation est devenue obligatoire pour toutes les opérations relevant de la gestion des demandeurs d'emploi et du placement. Cette mise en réseau permet de disposer de statistiques du marché du travail, de répertorier les mesures actives, de transférer les données entre ORP et caisses de chômage et de gérer le domaine juridique, notamment le suivi et l'application des sanctions. Les conseillers ont pour obligation de rédiger dans PLASTA un compte rendu de toutes les interactions qu'ils ont avec les demandeurs d'emploi (y compris les entretiens téléphoniques). Ils doivent aussi mettre à jour toute une série de codes concernant les dossiers qu'ils suivent. Au moment de nos entretiens, l'interface de PLASTA est, selon ses utilisateurs, d'une convivialité très réduite. Le logiciel, entièrement refondu en 2009, ne bénéficie alors pas des améliorations technologiques pourtant déjà largement diffusées à ce moment (fenêtres multiples, menus déroulants, hyperliens, etc.).

PLASTA constitue aussi «une banque de données centralisée pour le contrôle: on peut ainsi examiner si le mandat de prestations des ORP est rempli ou non, les conseillers

devant justifier d'un certain nombre de placements et d'assignations» (Petrocchi & Manouk, 1997: 15). Concrètement, la planification de tous les rendez-vous entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi figure dans une base de données centralisée, permettant à chacun de consulter les dossiers informatiques de tous les demandeurs d'emploi inscrits dans l'agence. Les responsables cantonaux ont un accès direct à tous les dossiers du canton, alors que les employés de l'administration fédérale peuvent accéder à toute la Suisse.

Le recours à PLASTA permet d'automatiser une série de fonctions (convocations, transfert de données aux caisses, etc.) qui, réalisées indépendamment, prendraient beaucoup de temps. Il rend accessibles toutes les données concernant les assurés, toutes les places vacantes, toutes les mesures actives disponibles. Il accroît ainsi, par cette mise à disposition, l'efficacité du travail des conseillers en personnel, mais contribue aussi à réduire leur marge de manœuvre en uniformisant une partie des procédures.

5.3.5 Inspections

Dans une optique de garantie de la redevabilité légale. Les ORP font l'objet de contrôles ciblés de la part du SECO (les inspecteurs ont ainsi contrôlé 41 agences en 2007⁷¹). Ces contrôles de conformité visent à vérifier si les cantons respectent bien les prescriptions légales, principalement par rapport à l'application des sanctions. Suite à ces contrôles, des demandes de remboursement sont envoyées aux cantons dont les conseillers ont commis des erreurs ayant entraîné des dépenses indues pour le fonds de compensation de l'AC.

Ces gens-là débarquent, contrôlent vos dossiers et puis s'ils trouvent des erreurs, ils facturent. Donc ça, j'ai rarement entendu dans un autre domaine où on fait payer à une corporation de droit public une amende en faveur d'une autre corporation de droit public. Je trouve ça un petit peu pervers et bizarre. (Responsable ORP, canton B)

À partir de PLASTA, l'inspecteur sélectionne les conseillers qu'il aimerait rencontrer sur la base des feuilles de route individuelles, concernant le suivi de chaque demandeur d'emploi. Le taux de révision des dossiers était de 0,9 % en 2007⁷².

Comme ils ont le nez creux, ils savent où regarder et, le matin même, on apprend quels dossiers ils veulent voir. (responsable ORP, canton B)

Il vient. Il demande à voir tant de dossiers. Et puis, parce que lui il a déjà regardé, il demandera quatre ou cinq dossiers par conseiller. Et ce qu'il va reconstrôler c'est notamment les recherches d'emploi, c'est les assignations. (CP09)

Lorsqu'ils voient des zones d'ombre, ils disent «là c'est pas normal, je veux voir ce qui s'est passé». Ils regardent les retours d'assignation, le bien-fondé des cours (surtout s'ils coûtent cher). (...) C'est normal qu'il y ait un contrôle, il y a beaucoup d'argent en jeu et c'est celui du contribuable. (Responsable ORP, canton A)

L'inspecteur avertit donc à l'avance la direction de l'agence de sa visite, ce qui permet aux conseillers de se préparer à sa venue. Ces derniers ne disposent toutefois pas de temps supplémentaire pour accomplir cette tâche. De plus cette dernière peut s'avérer très

⁷¹ Rapport annuel 2007 de la section «Marché du travail et assurance-chômage» du SECO.

⁷² Id.

complexe, puisque les révisions portent aussi sur les dossiers qui leur ont été transmis récemment. Dans ces cas, il leur est très difficile, voire impossible, de justifier des écarts par rapport aux normes légales.

Selon les conseillers rencontrés, ces contrôles sont menés avec tact et courtoisie. Les conseillers peuvent défendre et justifier leur travail. Comme le remarquent certains d'entre eux «J'ai été contrôlé, ça a bien passé, j'ai eu de la chance. Si vraiment ils grattaient, tout le monde a quelque chose qui n'est pas en ordre. Ils étaient gentils.» (CP12).

Si le conseiller explique sur la feuille de route pourquoi il n'a pas pénalisé, ils ne vont pas remettre en question son jugement, si ça semble logique. Évidemment si à chaque problème le même conseiller excuse tout le monde, ils vont se poser des questions. Si le conseiller laisse des blancs, le SECO s'estime lésé et il faut payer. (Responsable ORP, canton A)

Il m'a demandé pourquoi il n'y avait pas d'assignations. Moi j'ai dit, «Monsieur, moi les assignations, jamais! Les cadres? Moi je ne les assigne pas. Parce que moi je vais aller dans les entreprises et je sais que si moi je les assigne, je les scie. Donc moi, Monsieur, je travaille avec le réseau. Mais regardez, là, ce que j'ai verbalisé [dans PLASTA], 'mis en contact avec'... Moi je travaille avec le réseau. Moi je n'ai pas la même clientèle que [nom d'un ORP accueillant principalement des ouvriers]». Il a compris. (CP09)

Du point de vue des responsables d'ORP, la visite de l'inspecteur constitue souvent un moyen d'inciter les CP à tenir leurs dossiers à jour du point de vue administratif.

On attend le coup de téléphone de l'inspecteur pour pouvoir faire pression. On travaille beaucoup avec le SECO, mais avec la pression. (Responsable ORP, canton A)

Régulièrement en séance plénière on nous demande de faire attention au suivi administratif donc au niveau des assignations, retours d'assignations, de noter la formation, de faire attention que tous les documents soient dans les dossiers. (CP15)

Dans certains cas, la crainte de la non-conformité peut entraîner des situations absurdes, comme dans le cas présenté ci-dessous.

Il y a eu le cas l'année passée où le responsable de l'ORP avait trouvé une assignation qui n'avait pas été remplie dans PLASTA sur x assignations. Et puis, à partir de là, de cette exception, on en fait un cas général. Et puis après, nous, on en arrive, à l'ORP, à lui sortir des listes de toutes les assignations qui ont été faites toutes les semaines ou tous les mois et à la moindre assignation qui n'est pas remplie, il faut la remplir. Alors nous on a dû remplir des assignations rétroactivement, sur une année en arrière. (CP17)

L'existence de ces révisions peut aussi constituer pour les conseillers un moyen de justifier le contrôle qu'ils imposent aux demandeurs d'emploi.

Il paraît qu'on va encore avoir un contrôle la semaine prochaine, mais personne ne sait sur quoi. C'est une bonne chose d'être contrôlé et c'est aussi un bon moyen d'expliquer à certains de nos candidats pourquoi on doit faire certaines choses, leur montrer que nous aussi on est contrôlés, qu'on fait notre travail. (CP14)

5.3.6 *Appréciation de situation et objectifs spécifiques*

Le mécanisme de l'appréciation spécifique de situation a été introduit 2003 avec l'objectif d'améliorer durablement les résultats des cantons qui se situent nettement en dessous de la moyenne suisse. Le canton A s'est ainsi retrouvé selon les termes d'un représentant du SECO «canton-pilote pour l'optimisation de la mise en œuvre de la LACI». Ses résultats (statistiques issues de PLASTA et indicateurs de résultats) ont été examinés de près par le SECO qui a produit un rapport comparant les processus de suivi du canton avec ceux du reste de la Suisse. Sur cette base, a eu lieu une négociation entre le SECO et la direction du service cantonal de l'emploi. Les autorités cantonales se sont engagées sur trois plans: amélioration du suivi des demandeurs d'emploi (1), application des dispositions légales relatives aux sanctions (2) et à la formation des employés du service public de l'emploi (3). À ces trois objectifs correspondent des mesures spécifiques et des indicateurs qui mesurent leur atteinte.

L'objectif d'**amélioration du suivi** se base sur l'intensification de la fréquence des entretiens et du recours aux mesures actives. Il est mesuré par quatre indicateurs:

- 1 réaliser concrètement l'exigence légale d'un entretien mensuel au moins durant les cinq premiers mois de chômage⁷³;
- 2 compléter avec chaque assuré un projet professionnel dans les deux mois suivant l'inscription au chômage;
- 3 faire participer la moitié des chômeurs inscrits depuis six mois à une MMT (mesure active);
- 4 limiter à 3% la proportion de dossiers informatiques sur lesquels aucune modification n'a été réalisée durant les deux derniers mois.

Le deuxième objectif d'amélioration demande une application plus stricte du barème de **sanctions** défini par le SECO. Il s'agit de se rapprocher du taux de sanctions moyen des ORP suisses, qui, en 2002, était plus du double de celui des ORP de ce canton. À fin novembre 2003, le taux de sanctions était de 17 sanctions pour 1000 DE. L'objectif (en cours de discussion au moment de nos entretiens) consiste à atteindre 25%.

Le dernier objectif concerne la **formation** des conseillers en personnel. L'ordonnance d'application de la loi sur l'assurance-chômage (OACI) précise, depuis le 1er juillet 2003, que ces derniers doivent désormais être détenteurs d'un brevet fédéral. Cependant, les cantons tardaient à appliquer cet article, puisque la participation des conseillers à des cours réduisait leur temps de travail, donc leur capacité à absorber des dossiers supplémentaires. Le SECO a profité de ce processus d'optimisation pour l'imposer plus activement dans un canton qui n'était pas en position de s'y opposer. Le brevet fédéral de conseiller en personnel, placé sous la responsabilité de l'association suisse des offices du travail (AOST), intègre la formation de base dispensée jusqu'alors⁷⁴, à laquelle viennent

⁷³ Le ratio demandeurs d'emploi - conseillers en personnel ne permet pas de généraliser cette obligation aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois, à moins de raccourcir drastiquement la durée des entretiens.

⁷⁴ Comme il n'existait pas, au moment de la création des ORP, de formation spécifique pour les conseillers en personnel, on a imposé en 1996 à tous les conseillers de suivre, immédiatement après leur engagement, une

s'ajouter quatre modules supplémentaires. Le tout représente selon la directive officielle 520 heures de travail, y compris le travail personnel.

Ces objectifs placent la direction du service cantonal de l'emploi dans une position difficile, car elle se retrouve en porte-à-faux entre le SECO, son personnel et les autorités politiques cantonales. Les conseillers estiment que les deux premiers de ces objectifs contribuent à réduire leur marge de manœuvre en tant que professionnels du placement. Les autorités politiques, notamment le parlement cantonal, estiment pour leur part que l'administration fédérale empiète sur leurs prérogatives. On comprend donc qu'une certaine concurrence existe entre les cantons les moins bien classés afin d'éviter de devoir participer à ce processus.

5.4 Synthèse

La présentation du cadre administrativo-légal et de sa mise en œuvre dans le cas des relations entre administration fédérale et cantons nous permet d'établir un certain nombre de constats qui sont détaillés ci-dessous.

La hausse du chômage en Suisse au début des années 1990 et l'adoption de politiques actives de l'emploi ont donné un nouveau rôle à la Confédération. Étant donné que les fonds fédéraux financent la mise en œuvre cantonale de la politique publique de lutte contre le chômage, l'administration fédérale est chargée d'un double rôle de surveillance et de pilotage. Elle doit également veiller à l'équilibre budgétaire de l'assurance-chômage.

Dans ce cadre, elle a introduit des 1996 la gestion par mandats de prestations. Jusqu'en 1999, ces mandats prescrivent des valeurs minimales en termes de prestations à fournir (nombre minimal de conseillers, d'entretiens, de mesures). À partir de 2000, la Confédération introduit le pilotage par indicateurs de résultats et l'étalonnage des performances des cantons (*benchmarking*). L'objectif consiste à inciter les cantons à améliorer leurs résultats pour, en retour, faire baisser les coûts du système.

Officiellement, on passe d'une redevabilité sur les prestations à une redevabilité sur les résultats. Dans les faits, l'introduction du pilotage par les résultats ne marque pas la fin des contrôles de la mise en œuvre des moyens (cf. les inspections, mais aussi les mesures correctives prévues par le mécanisme d'appréciation spécifique). Ainsi, l'efficacité et la conformité figurent côte à côte parmi les objectifs prévus par les accords de prestations. De plus, la mise en réseau des agences locales de toute la Suisse par le biais d'un programme informatique commun permet à la fois de mesurer l'efficacité et la conformité du travail des ORP.

Les préoccupations financières conduisent à mettre en avant une redevabilité que nous pouvons qualifier de budgétaire, qui cherche à diminuer les dépenses là où sont les plus élevées, donc dans les cantons les plus frappés par le chômage. C'est le sens du modèle de financement incitatif introduit en 2002. Ce modèle, qui lie le niveau de financement aux fluctuations (incontrôlables) du nombre de demandeurs d'emploi, crée de nouvelles contraintes pour les cantons: pression sur les moyens pour les cantons mal classés et

formation initiale de 25 jours, organisée de façon décentralisée. Ce brevet a existé entre 2001 et 2009. Depuis lors, les conseillers ORP doivent obtenir le brevet fédéral de spécialiste en RH.

flexibilisation de la gestion du personnel en fonction du montant des enveloppes budgétaires.

L'introduction des instruments caractéristiques de la nouvelle gestion publique semble s'être réalisée sans grand débat. Les quelques critiques que nous avons pu relever portent davantage sur la pertinence du modèle économétrique pondérant les quatre indicateurs de performance de l'accord de prestations, que sur la pertinence d'une gestion axée sur les résultats.

6 Agences locales et conseillers

Ce chapitre examine l'impact sur la marge de manœuvre des conseillers des indicateurs de performance et des procédures visant à formaliser leur activité. Il observe les conséquences du recours à ces instruments sur l'équilibre entre les diverses formes de redevabilité, notamment la redevabilité bureaucratique et la redevabilité professionnelle. Il vise également à établir des liens entre instruments de redevabilité, charge de travail et pouvoir discrétionnaire. Les éléments présentés dans ce chapitre permettront de revenir ultérieurement sur le lien entre les instruments de redevabilité et la qualité du suivi des demandeurs d'emploi.

6.1 Instruments de redevabilité

Dans cette section nous allons examiner dans quelle mesure les indicateurs et les procédures contribuent à cadrer le travail des conseillers en personnel. Pour ce faire il convient de distinguer différents types d'instruments: les indicateurs de performance de la Confédération, les indicateurs de moyens transmis par le SECO, les indicateurs cantonaux spécifiques et les procédures elles aussi cantonales.

6.1.1 Les cadres cantonaux face aux indicateurs de résultat

Les indicateurs de résultats de l'accord de prestations ont au départ attiré l'attention de nombreux responsables d'ORP, qui ont essayé de les employer comme outils de gestion, pour voir comment améliorer leurs résultats. Ceux que nous avons rencontrés déclarent avoir cessé de s'y intéresser. En effet, il leur était d'une part impossible de les interpréter:

Depuis qu'ils les ont mis en place ça a changé chaque année. Vous ne pouvez même pas vous comparer d'une année à l'autre. Alors déjà en tant que manager, ils ne me servent à rien. Pour les collaborateurs, à part mettre de la pression inutile, ils ne servent à rien non plus. Même au SECO, ils n'ont jamais compris à quoi ils servaient et comment ils étaient faits. (...) À part un excellent baromètre conjoncturel, ça ne sert à rien: quand ça va mal tout monte, quand ça va bien tout descend. (...) Ça permet de faire ce que ça a toujours été et rien d'autre: c'est du benchmarking, et du benchmarking c'est comparer des sociétés qui font le même boulot entre elles, sans forcément une appréciation sur la qualité. Simplement que si, moi, j'ai 300 jours d'indemnités en moyenne chez les demandeurs d'emploi (...) et puis que Zurich n'en a que 150, je pense que j'ai de quoi m'inquiéter (...). Voilà à quoi ça sert. (responsable ORP, canton B)

D'autre part, personne ne comprend comment les indicateurs varient. Il ne semble ainsi pas y avoir de lien entre les pratiques de l'agence et ses résultats:

On était totalement incapable de savoir quelles étaient les données de ce classement. On a eu plein de chiffres, plein de points. Qu'on aurait mal travaillé ou qu'on aurait bien travaillé, on était totalement incapable de pouvoir justifier. On a toujours été au-dessus de 100, voire même beaucoup en dessus de 100. Certains de mes collègues étaient en dessous de 100. J'étais totalement incapable de dire qu'est-ce que j'avais fait pour être en dessus. Ceux qui étaient en dessous étaient totalement incapables de dire pourquoi ils étaient en dessous. On voit arriver ces chiffres-là et puis c'est un peu la loterie. (...) Les premiers temps, le canton a essayé de faire des analyses très poussées. Ils ont aussi abandonné parce qu'ils n'ont pas réussi à savoir quels étaient

les éléments qui faisaient que... Alors on a tous arrêté. La première année, on a tous planché là-dessus pour essayer de trouver pourquoi oui, pourquoi non et puis on a tous plus ou moins abandonné, y compris le canton parce qu'on n'est pas arrivé à quelque chose. (responsable ORP, canton B)

Pour essayer d'influencer les indicateurs, les responsables d'ORP ont modifié leurs façons de travailler, mais il a leur été impossible de constater les effets de ces changements. En conséquence, la plupart d'entre eux ont déclaré s'en désintéresser.

Alors on a vu que les personnes qui revenaient trop rapidement au chômage nous coûtaient des points, alors on a essayé de ralentir la fermeture des dossiers pour le cas où ils reviendraient dans un laps de temps trop court. Et puis ça n'a rien changé. On a fait plusieurs tentatives comme ça, mais ça ne changeait rien et pour finir on a dit, «non, on abandonne toute idée de travailler là-dessus et on travaille comme on a l'habitude de travailler» (...). On a décidé de continuer à faire notre travail le mieux qu'on pouvait, sans tenir compte de ces indicateurs, puisqu'on a vu qu'on n'avait aucune influence là-dessus. Donc on a abandonné toute idée de travailler pour les indicateurs et on a travaillé pour notre travail, non pas pour des indicateurs. (Responsable ORP, canton B)

Dans le canton A, moins bien classé, diverses stratégies ont également été expérimentées.

J'ai annulé les dossiers des personnes qui ne venaient pas aux convocations pendant deux mois, mais les gens se réinscrivent 11 fois (sic), car ils ne comprennent pas le système. Toutes ces réinscriptions ont fait remonter [le quatrième] indicateur ... Que vaut-il encore dans ce cas ? (Responsable ORP, canton A)

A priori, il ne semble pas exister de lien explicite entre les indicateurs de performance et la gestion des ORP. Ce constat est d'ailleurs confirmé par une évaluation mandatée par le SECO (Frölich & al., 2007)⁷⁵. Selon nos interlocuteurs, les conseillers en personnel ne se préoccupent pas du pilotage, même si les conseillers du canton B recevaient déjà, en tous cas dans certains ORP, leurs indicateurs individuels non corrigés⁷⁶.

Récemment il y a le SECO qui était chez nous, pas pour un audit, simplement pour discuter avec les gens du terrain et une des questions qu'ils ont posée aux CP c'était «qu'est-ce que signifie pour vous Accord 2003 ?». Personne ne le savait. (responsable ORP, canton B)

La citation ci-dessus donne une indication de l'importance accordée à ces chiffres. La réponse de ce cadre intermédiaire du canton A (en poste depuis deux semaines après plusieurs années d'activité comme conseiller dans une autre agence) est tout aussi éloquente.

Question d'EM: Y a-t-il eu des changements suite à l'abandon du système de bonus-malus ?

Réponse: C'est un ancien système ? (cadre intermédiaire, canton A)

Au moment de notre enquête les quatre indicateurs de l'accord de prestations n'étaient pas être employés directement comme outil de gestion opérationnelle dans les deux cantons étudiés. La suite du texte nous montrera cependant que ces derniers agissent sur les

⁷⁵ Des travaux ultérieurs reviennent sur ce résultat. Ainsi, dans la majorité des ORP dits performants, les conseillers sont directement responsabilisés par rapports aux indicateurs (Egger & Wütrich, 2013).

⁷⁶ Sans la pondération par le modèle économétrique.

responsables cantonaux et sur les responsables d'ORP en les conduisant à adopter d'autres instruments de gestion.

Pour les responsables cantonaux interviewés, il n'est pas judicieux d'imposer aux conseillers un objectif de résultat, tel que l'atteinte d'un taux minimal de placement. L'effet pervers d'écrémage qui en résulterait avait d'ailleurs déjà été dénoncé dans les rapports d'évaluation réalisés par les consultants d'ATAG, Ernst & Young (Egger & al. 1999; Imboden & al., 1999).

Certains conseillers ne se montrent en revanche pas fondamentalement opposés à cette idée, à condition toutefois que la définition statistique du placement soit élargie. En effet l'indicateur de placement ne concerne que les emplois figurant dans la base de données des ORP⁷⁷.

Le placement il est difficilement mesurable. Si vous arrivez à donner des adresses à quelqu'un et puis grâce à ça la personne va trouver directement ou indirectement et ben vous l'avez placée quelque part. Si la personne a un dossier qui n'est pas terrible et puis que, grâce à ça, elle a réussi à obtenir des entretiens et par la suite ça débouche sur une place fixe, vous avez fait du placement. Après, le fait d'avoir une place et de mettre quelqu'un directement dans une place, ça c'est autre chose. C'est du placement direct mais ce n'est pas la majorité des gens qui sont replacés. Ce qui serait intéressant de voir, à chaque fois qu'une personne retrouve un emploi, c'est grâce à quoi mais c'est difficilement mesurable et c'est aussi subjectif. (CP17)

Pour ces raisons, il n'est donc pas envisagé, à ce stade, de répercuter directement sur les conseillers les objectifs de l'accord de prestations, notamment en leur fixant des cibles à atteindre. En revanche, cela ne signifie pas que les CP ne travaillent pas par objectifs. Comme le montre l'extrait ci-dessous, tiré d'un rapport commandité par le SECO et paru trois ans après nos entretiens.

«En règle générale, les dirigeants ORP recourent à des accords d'objectifs convenus avec leurs conseillers en personnel. À cet effet, l'importance des indicateurs d'efficacité de la LACI varie sensiblement.

Un tiers des ORP recourent aux indicateurs d'efficacité (notamment au nombre d'indemnités journalières) pour fixer les objectifs annuels que les conseillers en personnel doivent atteindre.

Un tiers des ORP utilisent également les indicateurs d'efficacité comme instrument de pilotage. Ces indicateurs sont comparés puis discutés, mais ils ne servent en aucun cas de base pour établir les objectifs quantitatifs des conseillers en personnel.

Un dernier tiers considère les indicateurs d'efficacité de la LACI comme peu appropriés pour diriger les collaborateurs, en raison d'un rapport de connexité peu clair. Il prend donc uniquement acte de ces indicateurs» (Frölich & al., 2007: 42)

⁷⁷ L'indicateur de placement distingue les personnes «placées par l'ORP» des autres, mais l'interprétation exacte de cette différence semble varier selon les interlocuteurs.

6.1.2 Indicateurs fournis par le SECO

En 2004, les conseillers reçoivent deux fois par année du SECO une liste d'«outils d'aide à l'interprétation» comportant une cinquantaine d'indicateurs de performance calculés à partir des codes entrés dans PLASTA⁷⁸. Ces codes sont introduits par les conseillers eux-mêmes: «On ne fait que mettre des codes, défaire des codes, etc. pour que les statistiques soient bonnes» (CP17). Ces indicateurs sont fournis sous forme de tableaux permettant à chaque conseiller de comparer les caractéristiques principales de ses demandeurs d'emploi et de son activité (nombre de rendez-vous, places acquises, assignations, MMT, sanctions, etc.) avec la moyenne de son agence, avec celles des ORP similaires au sien et avec la moyenne suisse. On retrouve ici le principe du benchmarking, mais la comparaison ne concerne pas tant les cantons ou les ORP que les conseillers eux-mêmes.

Donc on a cet outil de comparaison qui pour le moment est un outil qui doit nous aider pour voir quels sont nos résultats. Parce qu'il y a cinq colonnes je crois. Donc le milieu, c'est ce qui correspondrait à la moyenne suisse. Parce qu'il n'y a pas un critère en fait, c'est une moyenne de ce qui se fait en Suisse et puis après on est ou à gauche ou à droite ou au milieu. Mais c'est vrai que ça peut être intéressant de faire des comparaisons. Nous avec nos collègues, il y en a deux, une fois on s'est réuni, on a un peu regardé pour voir où on était situé. (CPO3)

C'est un outil d'auto-évaluation qui permet au CP qui étudie ces chiffres de se poser la question pourquoi il est meilleur ou moins bon que la moyenne et si dans le second cas sa façon de travailler est la bonne. (Responsable ORP, canton A)

Ces statistiques sont fournies à titre indicatif, elles ne sont pas liées à d'éventuels objectifs à atteindre. Cependant, sur le terrain, chaque responsable d'ORP pourrait employer ces chiffres pour apprécier le travail de ses collaborateurs. Le responsable d'agence du canton B, cité ci-dessous nous informe qu'il distribue aux conseillers les données individualisées, mais qu'il évite de leur attacher une trop grande importance, car, à l'exemple de l'indicateur de durée moyenne de chômage, leur interprétation peut s'avérer délicate.

Ils reçoivent tout, chaque fois que je reçois, même des données individualisées, maintenant je les leur donne. Par contre, je leur ai expliqué que je ne les exploitais pas au quotidien, d'abord parce que c'est très dangereux. Vous pouvez avoir un CP qui, un mois, a 3 jours de durée moyenne de chômage, et puis le mois d'après il a 400. Alors si vous lui tombez dessus le mois d'après en lui disant «t'étais très bon, mais t'es vraiment nul maintenant», vous êtes stupide. Il faut savoir comment ils sont calculés ces machins. Dans le mois on prend tous les DE qui ont trouvé un boulot ou qui sont annulés pour une autre raison. C'est là-dessus qu'ils calculent cette durée moyenne. Si vous n'en annulez qu'un, en février, et que c'est le cadre dynamique avec tous les papiers (...) qui a retrouvé dans les quatre jours, vous êtes hyper bon. Et puis si le mois d'après vous n'en annulez qu'un, mais seulement c'est celui que vous avez depuis six ans, mais qui aura enfin trouvé un boulot, et ben vous êtes mauvais. Moi je dis, vous êtes vachement bon parce que vous avez enfin réussi à le placer. (Responsable ORP, canton B)

Les conseillers qui reçoivent ces données sont conscients que ces dernières pourraient être employées pour évaluer leur travail et leur fixer des objectifs quantitatifs.

⁷⁸ Contrairement aux quatre indicateurs de l'accord de prestations qui sont, pour leur part, calculés à partir des données du logiciel SIPAC utilisé pour les paiements par les caisses de chômage.

Au niveau SECO on a ces documents, on reçoit des trucs, où tout est basé sur PLASTA. Alors vous voyez le nombre d'entretiens. Vous voyez si on en a plus ou moins. On peut se situer par rapport aux autres conseillers de l'office et des autres offices qui ont un peu la même structure de travail que nous. On voit si on continue de faire des entretiens durant les mesures actives, est-ce qu'on réinscrit rapidement les personnes, le nombre d'entretiens. Même si on nous dit que ce n'est pas pour nous évaluer, s'ils veulent le faire, ils peuvent le faire. (CP01)

Ce qui me paraissait intéressant c'est ces tableaux où on était comparés à la moyenne nationale. Ces indicateurs me paraissent utiles dans la mesure où on les prend – c'était le discours, peut-être pas la volonté profonde – comme des indicateurs, pour rechercher qu'est-ce qu'on peut puiser chez l'autre qui nous aide dans notre travail. (CP16)

La majorité des conseillers rappellent que l'interprétation de ces tableaux peut s'avérer délicate. Si l'on traite ces données sans tenir compte du contexte dans lequel elles sont produites, elles n'ont que peu de sens, étant donné l'hétérogénéité des dossiers confiés aux conseillers.

Des fois on s'aperçoit, «tiens les miens ils ont une durée de chômage un peu plus longue que chez mon voisin, c'est quand même bizarre. Est-ce que je suis moins bonne que lui ?» Et puis je m'aperçois qu'il se trouve que moi j'ai beaucoup plus de gens qui sont ou jeunes ou âgés ou qui ont une formation professionnelle qui n'a pas été achevée. Alors je me dis, ça explique le fait qu'ils sont plus durs à remettre sur le marché. (CP03)

Il existe également un important risque de données aberrantes. Un code erroné ou non introduit peut fausser toute une statistique. La comparaison est également délicate, du fait de la subjectivité de nombre des variables utilisées par le logiciel. Ainsi, la catégorie «travailleur très qualifié» ne recouvre pas la même réalité selon les cantons, voire d'un conseiller à un autre. Enfin, l'introduction de tous les codes pour chaque dossier – un travail fastidieux, surtout avant les améliorations de l'interface PLASTA réalisées durant les années ultérieures – n'est pas réalisé avec le même zèle partout. Si la saisie des codes primordiaux est effectuée avec minutie, d'autres sont parfois laissés de côté par les conseillers qui ont conservé l'habitude de travailler sur les dossiers papier ou qui déclarent ne pas disposer de suffisamment de temps pour ce travail administratif.

Il n'y a pas longtemps, on avait 180 dossiers au lieu des 70-100 qu'on devrait avoir normalement pour être efficaces et on nous apporte de l'administratif en plus, donc on va à l'essentiel. Pour être précis il faut avoir du temps, pour répondre à 100% aux exigences du SECO pour leurs statistiques. Il faut faire des choix: est-ce que la situation personnelle catastrophique de la candidate que j'ai en face de moi n'est pas plus importante pour moi qui suis tout en bas de la pyramide, que les statistiques pour Berne ? (CP18)

En outre, les indicateurs de performance ne mesurent pas toujours de manière adéquate le travail des conseillers en personnel du fait de leur imprécision, à l'image de la statistique des entretiens.

J'ai assez confiance dans les chiffres, mais il faut qu'ils soient significatifs. Par exemple donner simplement le nombre d'entretiens sans distinguer ceux qui se font en face à face de ceux qui se font par téléphone ça n'a pas beaucoup de sens. (CP02)

En effet, les statistiques PLASTA inventorient comme entretiens toutes les modifications de la feuille de route informatisée de chaque demandeur d'emploi inscrit dans le système,

qu'il s'agisse d'entretiens en face à face, d'entretiens téléphoniques, d'échanges de courriels, de la réception de documents administratifs (formulaires, certificats médicaux) ou même de l'annulation d'un entretien. Il suffit aussi qu'un canton demande l'inscription d'un code sur la feuille de route au moment de la remise d'un formulaire remis chaque mois tel que l'IPA (Indications de la personne assurée) pour que la statistique des entretiens fasse un bond en avant.

6.1.3 Tableaux de bord d'autogestion

Les données issues de PLASTA peuvent également être exploitées sous forme de base de données par les informaticiens des services cantonaux de l'emploi. À partir d'une telle base de données, le canton B fournit à tous ses conseillers des tableaux de bord informatisés permettant une vue synoptique d'un ensemble de données, telles que les caractéristiques principales des dossiers suivis, les places vacantes, les mesures actives, etc. Le tableau de bord principal, mis à jour quotidiennement, permet aux conseillers d'avoir une vue synoptique des caractéristiques principales de leurs assurés. Les couleurs des cases de ces tableaux varient pour signaler aux utilisateurs le degré d'urgence de leur intervention.

On a notre tableau de bord (...) où il y a des couleurs qui se mettent en fonction des gens, du nombre de jours de chômage, des mesures actives données ou pas, des rendez-vous, la dernière fois qu'on les a vus, la prochaine fois et [qui permettent de] voir aussi si on n'a pas saisi l'entretien [dans PLASTA]. (...) Donc on a quand même cet outil qui nous permet d'y voir clair. Là, c'est d'après les couleurs qu'on voit où on en est par rapport au nombre de mois de chômage. Blanc: il a moins de six mois. Bleu: il a plus de six mois. Orange: il a plus de neuf mois. Rouge: il a plus de douze mois de chômage. C'est sûr quand vous avez un tableau où il n'y a que du rouge... S'il y a du vert ça va mieux, que du blanc c'est parfait. C'est un logiciel qui est remis à jour plusieurs fois par semaine. (CP03)

Le fait que ces tableaux de bord soient consultables par les cadres des agences, leur confère, comme pour les indicateurs, un statut ambigu.

On a beaucoup d'outils d'autocontrôle ou d'autogestion de son propre travail. Moi je trouve bien, évidemment il y en a qui... peut-être qu'à travers ces outils on se fait aussi contrôler, je n'en sais rien mais moi je m'en fiche, en fait, je me contrôle moi-même donc ça me suffit. (CP07)

Ces instruments parviennent, en tous cas, mieux que les outils d'interprétation du SECO à rappeler aux CP les diverses tâches administratives à accomplir et les étapes à respecter dans le suivi des demandeurs d'emploi.

On a un tableau d'autogestion qui nous rappelle tout ça en rouge, qui n'est pas si mal que ça. Moi je trouve ça extrêmement bien parce que de temps en temps, quand vous avez une longue période d'absence ou un moment où vous avez beaucoup d'inscriptions, de désinscriptions... vous savez, il y a un moment, entre les inscriptions et les désinscriptions vous savez plus trop qui est qui et mettre un nom sur un visage. Moi je trouve ce tableau très bien et ça permet de faire le point, de voir, tiens, on a oublié de faire ci, on a oublié de faire ça. (CP17)

6.1.4 Objectifs et indicateurs cantonaux

Au début de l'année 2004, au moment où nous avons réalisé nos entretiens, un des deux cantons étudiés était justement en train de mettre en place un système de suivi informatisé

du travail des conseillers, afin de contrôler l'application par ces derniers des nouvelles directives cantonales en matière de suivi des demandeurs d'emploi. Ces directives découlaient du mécanisme d'appréciation spécifique mis en œuvre par le SECO auprès des cantons obtenant de façon répétée des résultats inférieurs à la moyenne suisse. Comme le formulait un conseiller du canton A commentant le développement du système de *controlling* interne: «Il faut quand même qu'on puisse montrer quelque chose à Berne» (CP16).

Selon la direction de l'Office cantonal de l'emploi ces indicateurs, qui sont synthétisés mensuellement sous forme de listes indiquant les valeurs moyennes de tous les conseillers d'une agence, constituent un levier de progression pour améliorer la maîtrise du processus de placement et non un outil coercitif interne. Ces listes contiennent les indicateurs liés aux objectifs d'intensification du suivi (fréquence des entretiens, attribution de MMT, saisie dans PLASTA du projet professionnel, utilisation des sanctions). Leur publication contribue donc, en partie, à révéler les méthodes de travail des conseillers à leurs supérieurs et à leurs collègues. Ce dévoilement partiel de la marge discrétionnaire des conseillers ne va pas sans susciter des tensions, en particulier dans les agences caractérisées par des conflits entre direction et conseillers autour de l'organisation du travail. Le reproche le plus souvent formulé est que la méthode employée contribue à stigmatiser ceux dont les statistiques s'écartent le plus de la moyenne, sans qu'il soit toujours tenu compte des spécificités des dossiers, ni de la charge que représentent ces derniers.

On est très autonomes dans notre travail, mais on sait qu'au niveau informatique on est contrôlés comme c'est pas permis, on est contrôlés dans tous les sens, combien d'entretiens on a eu, combien d'inscriptions on a fait. Quand on y pense c'est un peu lourd. Ça met une pression, on sait qu'en fin de mois ça va ressortir, un listing nominatif avec qui a mis combien de sanctions, combien de MMT. (CP12)

Les conseillers de ce canton considèrent que la gestion de la performance des collaborateurs devrait avant tout s'effectuer sur une base individuelle. Selon eux, la fixation d'objectifs de moyens doit se limiter à ceux parmi leurs collègues dont le travail s'avère nettement insuffisant. Ces derniers doivent s'expliquer et s'engager à s'améliorer.

Je sais bien que je n'ai pas 120 dossiers, mais 180, que je fais 10 à 12 rendez-vous par jour et pas 3. Maintenant j'aimerais pour ceux qui n'y sont pas, qu'on leur donne un petit coup sur les doigts en leur disant 'Vos collègues se crèvent à recevoir les candidats, vous, vous en faites trois par jour, c'est pas très normal, donc on aimerait que vous bougiez.'. J'aimerais que ça serve à ce que tout le monde fasse sa part du boulot. (CP06)

Selon les conseillers, les raisons pour lesquelles une telle piste n'est pas suivie sont variées. Ce pourrait être en raison du manque de courage de la direction qui redouterait le face à face avec les conseillers, ou d'un manque de discernement résultant de la taille du service cantonal de l'emploi.

A l'État ce qui m'a fait souffrir, c'est qu'on ne nous dit pas les choses en direct. On nous dit les choses globalement, on est englobé dans le système. Quelqu'un fait quelque chose de mal, on aura tous une remarque, même s'il n'y a que deux personnes impliquées. On n'ose pas le dire à ces

deux personnes alors on le dit à la totalité. Je préfère qu'on nous dise les choses en face. Je pense que c'est la structure qui fait ça, c'est trop grand. (CP14)

Certains conseillers se plaignent d'être contrôlés sans connaître les attentes de la direction à leur égard. En effet, au moment de nos entretiens, les valeurs à atteindre sont encore en cours de négociation, ce qui laisse les conseillers dans l'expectative. De plus, plusieurs d'entre eux ont l'impression d'être constamment sous surveillance.

Quelque part ce controlling informatique ça devient de pire en pire. Bientôt il ne manquera plus que la webcam. Toutes les informations sont accessibles par l'informatique. Le chef d'agence n'a même pas besoin de venir vous voir, il sait de quoi on a parlé, combien ça a duré, qui est venu dans la journée, combien de personnes sont venues, pourquoi on les a vues. On sait aussi qu'il y a des gens qui ne font que ça, aller voir ce qu'on fait. (CP12).

Ici on a l'impression d'être surveillé dans tout ce qu'on fait, les e-mails sont lus - un ami informaticien me l'a confirmé - les téléphones sont écoutés. (CP08)

D'autres, à l'image de ce conseiller du canton B, semblent cependant accepter avec un certain fatalisme le caractère continu du contrôle dont ils font l'objet, car ils estiment qu'il s'agit d'une composante universelle des systèmes contemporains de gestion du travail.

Nous sommes systématiquement contrôlés, non seulement lorsqu'on est demandeur d'emploi, mais nous sommes contrôlés en temps réel par le système informatique. C'est-à-dire que l'on voit exactement ce que nous sommes en train de faire quotidiennement. (...) Ça, moi, ça ne me dérange pas du tout. Une fois qu'on le sait, on le sait, donc on l'oublie, c'est tout. C'est dans l'esprit du temps. Ce genre de système de contrôle existe dans toutes les entreprises privées. Je n'ai pas à me plaindre donc, il n'est pas si dur que ça. (CP13).

Nous constatons cependant que la publication de ces listes d'indicateurs et l'insistance de certains responsables d'agences sur l'atteinte des objectifs que leur fixe leur hiérarchie contribuent à exacerber les tensions entre accompagnement, activation et respect des objectifs gestionnaires. Travaille-t-on en priorité pour les demandeurs d'emploi ou pour les statistiques, faut-il avant tout respecter la loi à la lettre ou l'adapter aux caractéristiques individuelles ? Il paraît clair que les indicateurs retenus par la direction cantonale et le SECO, comme l'amélioration du taux de sanctions, mesurent davantage les aspects administratifs de l'activité des conseillers que leur capacité à apporter une aide individualisée aux personnes recherchant un emploi.

6.1.5 Effets des indicateurs sur le travail des conseillers

Il serait cependant erroné de conclure que tous les conseillers réagissent de la même façon face à tous les types d'indicateurs, ni que ces derniers aient le même type d'impact. Cette sous-partie distingue quatre cas de figure principaux.

On peut tout d'abord distinguer deux situations dans lesquelles les indicateurs ne changent pas la façon de travailler des agents. Dans la première, les CP ne modifient rien, car ils travaillent déjà de longue date avec des indicateurs et ont donc entièrement intégré ces derniers dans leur *modus operandi*.

Il y a nos listes, tous ces codes à vérifier. Moi il y a longtemps que je le fais, donc j'en ai jamais plus qu'un qui passe entre les mailles. Dans notre groupe, on a eu de la chance, car on faisait des statistiques depuis le début, bien avant leur instauration obligatoire par la direction cantonale.

On a toujours travaillé comme ça, c'est plus facile que pour ceux qui ne l'ont jamais fait avant.
(CP06)

Dans la seconde situation, les CP arguent de la surcharge pour dénoncer l'impossibilité matérielle de mettre en place un suivi plus intensif. Ainsi, ils insistent sur le fait que le nombre de dossiers en raison des absences (transfert partiel des dossiers) et des décharges (diminution du quota de dossiers des conseillers assurant des fonctions spécialisées, telles que répondant MMT, chef de groupe). Ce sont d'ailleurs souvent les mêmes conseillers qui relativisent la pertinence de ces instruments en mettant l'accent sur le peu de fiabilité des statistiques et sur l'absence de corrélation entre un suivi plus rigoureux des demandeurs d'emploi et la diminution de la durée moyenne de chômage

Un tel recul s'exprime plus aisément par rapport à des données dont le pouvoir contraignant est faible, à l'image des outils d'aide à l'interprétation du SECO.

Ce ne sont pas les [valeurs] statistiques [moyennes] de la Suisse qui vont me faire changer ma manière de travailler, si j'estime que ce que je fais est bien. (CP14)

Moi personnellement, je n'en ai jamais tenu compte de ces indicateurs. On reçoit des statistiques qui nous montrent ces fameux indicateurs. Ça ne m'apporte rien du tout. (CP05)

On reçoit individuellement les fameuses évaluations annuelles d'une dizaine de pages par Berne qui sont d'une lecture épouvantable et que je me permets de mettre directement à la poubelle.
(CP18)

Dans d'autres cas, les conseillers reconnaissent que les indicateurs modifient leur façon de travailler. On peut ainsi distinguer deux cas de figure. Dans le premier, les agents ajustent leur activité dans le sens attendu par les indicateurs (accroissement de la fréquence des rendez-vous, attribution de mesures, assignations sur des postes vacants et sanctions).

Maintenant on est beaucoup plus contrôlés, on est obligé d'appliquer plus strictement la loi. Avant, quand quelqu'un n'avait pas fait de recherches durant la période de congé, on lui demandait de booster ses recherches. Pendant les 20 premières années de ma carrière j'ai pénalisé 12 fois, alors que j'ai reçu entre 15 et 20 000 personnes. Maintenant, on est obligé de sanctionner, on a reçu des directives, il y a des choses qu'on ne peut plus cacher, il y a un contrôle au-dessus de nous. (CP16)

Le second cas de figure consiste à manipuler les données de manière à obtenir des indicateurs satisfaisants, sans pour autant changer significativement sa façon de suivre les demandeurs d'emploi. Il y a bien un changement de pratique, mais uniquement sur le plan de la saisie des codes dans PLASTA. Ainsi, puisque le suivi du travail des conseillers est quantitatif, il suffit à ceux qui ne remplissent pas tous les critères d'introduire des données erronées ou de profiter des «failles» du système. Cette stratégie est typique de la réaction d'agents à la bureaucratisation de leur activité.

En fin de mois on reçoit une liste de toutes les personnes qu'on n'a pas vues dans les deux mois et on doit se justifier. Le but est d'éviter les dossiers oubliés. Paraît-il qu'en définitive il y avait 1000 chômeurs en plus dans les statistiques, qui n'avaient rien à y faire. Tous les mois on a cette liste qui sort et on le sait. À la fin de chaque mois je fais vite le tour de mes dossiers et c'est un peu nul parce que quelqu'un que je n'ai pas vu pendant deux mois, j'inscris «toujours pas de nouvelles» sur la feuille de route et c'est comme si on avait eu un entretien. Quelque part on trouve toujours l'antidote. On est plusieurs collègues à faire comme ça c'est un peu comme si on

jouait au chat et à la souris avec ces histoires d'informatique. Quelque part c'est un peu un jeu, chaque fois qu'ils sortent quelque chose on recherche une parade. (CP12)

Dans le canton B, de telles stratégies sont aussi mises en œuvre, mais les responsables déclarent disposer d'outils de contrôle supplémentaires leur permettant de les détecter plus aisément:

Vous pouvez faire un entretien téléphonique, déjà... on peut tricher bien entendu, mais ici, dans un petit office, moi tous les jours je reçois les rendez-vous qu'il y a eu. Et puis j'ai des couleurs où je sais que les gens sont venus, pas venus. C'est le secrétariat qui me le note. Donc je peux faire un recoupement, si je veux vraiment analyser le travail d'un conseiller. Je peux dire s'il a vraiment reçu ses gens. Et c'est vrai que j'ai eu un conseiller qui mettait des rendez-vous fictifs. Mais il n'est plus là. (responsable ORP, Canton B)

Dans ce canton, les indicateurs ne représentant pas le même niveau de contrainte, c'est davantage l'esprit de compétition suscité par la comparaison des performances (benchmarking) qui peut pousser certains conseillers à manipuler les données. Si un conseiller ou une agence présente de bons indicateurs, elle a moins de probabilité de subir des contrôles.

Ce qu'il y a, c'est que les gens avaient tendance à magouiller un peu d'après ce que j'avais relevé: de mettre un petit truc là, un autre petit truc là pour tomber dans les bons systèmes et puis avoir les bonnes stats, etc. (CP17)

6.1.6 Les indicateurs comme instrument de réflexivité ?

La gestion par les indicateurs, caractéristique de la nouvelle gestion publique, vise à améliorer les processus et devrait, en théorie, garantir une meilleure prise en compte des pratiques de terrain en permettant au centre décisionnel d'adapter les prescriptions et les ressources à disposition, sur la base des données de monitoring (indicateurs de moyens et de résultats). Dans le cas étudié, les indicateurs ne constituent pas un objet de discussion et sont davantage utilisés, ou en tous cas perçus, comme des instruments de contrôle. Cet état de fait ne facilite pas le développement de la réflexivité entre le niveau du pilotage des politiques publiques et celui de leur mise en œuvre. En lieu et place d'un pilotage qui s'adapterait aux difficultés rencontrées durant la mise en œuvre, on observe une réelle déconnexion entre les divers niveaux de la chaîne d'exécution de la LACI. Le SECO dialogue avec l'AOST (Association des offices suisses du travail) qui représente les directions cantonales, ces dernières dialoguent avec les responsables d'ORP qui, dans les meilleurs cas, essaient de prendre en compte le vécu des CP dans la gestion de l'office en leur laissant une certaine marge de manœuvre. Nous nous trouvons dans un processus politique dans lequel la communication descend du haut vers le bas de la hiérarchie (*top-down*), mais peine à remonter autrement que sous la forme d'indicateurs dont la légitimité et la validité ne sont pas reconnues par tous. Le fait que l'on n'observe quasiment pas de processus de type *bottom-up*, laisse peu de possibilités de réflexivité.

CP: Les indicateurs doivent être là pour aider les gens, pas pour les contrôler.

EM: C'est un peu ce que dit le SECO: «Les indicateurs sont là pour entamer la discussion avec les cantons».

CP: Oui, alors entamons-là ! Le gros problème, c'est que ça s'entame avec la direction... Nous avons été consultés, la direction vous le confirmera, mais entre «dites-nous vos idées» et «on va les écouter». C'est là que le bât blesse. On peut s'exprimer, mais on n'est pas entendus. (CP16)

Les indicateurs saisissent une partie de l'activité des agents de base et nous constatons qu'ils permettent de faire remonter certaines informations aux acteurs chargés du pilotage des politiques publiques. C'est souvent sur la base de ces informations que sont préparées de nouvelles directives visant à encadrer l'activité de ces agents dans le sens des objectifs prévus par le centre décisionnel, ce qui s'apparente au mécanisme du cercle vicieux bureaucratique. La section suivante examinera l'impact des directives et procédures ainsi mises en place. Ces instruments de redevabilité bureaucratique visent la conformité, qui est elle-même envisagée comme un gage d'efficacité.

6.2 La redevabilité bureaucratique à l'œuvre: directives et procédures

6.2.1 Essor des procédures

6.2.1.1 Développement du cadrage

L'activité des conseillers comprend trois pôles principaux: le suivi individualisé des demandeurs d'emploi (entretiens), les relations avec les employeurs (annonce de postes, démarchage, information) et le suivi administratif (inscriptions, contrôle de recherches d'emploi, courriers)⁷⁹. L'équilibre entre ces domaines s'est modifié au fur et à mesure que les réformes législatives se sont préoccupées du travail quotidien des conseillers.

Dans une première période qui couvre les années 1990, les cantons ont dû faire face à la montée rapide et durable du chômage en adaptant à la hausse la capacité d'accueil de leurs structures. Ces dernières peinaient à gérer les flux de demandeurs d'emploi, ne serait-ce que pour procéder aux inscriptions, nécessaires pour que les dossiers des personnes concernées puissent être transmis aux caisses de chômage. Les deux cantons étudiés ont dû ouvrir des agences supplémentaires et parer au plus pressé. Les conseillers bénéficiaient alors d'une grande latitude d'action étant donné que la conformité aux éventuelles directives cantonales ou fédérales ne constituait pas un objectif prioritaire. Cette marge de manœuvre constituait toutefois la conséquence d'un nombre très important de dossiers.

Entre 1989 et 1992 on est passé de 2000 demandeurs d'emploi à 12-13 000. Il était difficile, au moment de ce séisme, de parler de directives, de suivi, d'accord, de planification. (Cadre intermédiaire, canton A)

J'ai travaillé pendant une année toute seule [dans l'agence] et j'avais 1000 DE. Les quatre communes cumulées, 1000 DE. Inutile de vous dire que les services qu'on offrait à l'époque ne se comparent pas du tout comme maintenant. (...) Les deux premières années, pour moi, c'étaient les deux plus belles années, parce que tout était à faire. On parlait de rien. Le premier jour on m'a dit, «Ben voilà, vous avez mille DE, là, qui sont au chômage sur les quatre communes». Je n'avais pas d'agenda, je n'avais pas de PC. Quand vous devez tout créer, c'est fabuleux comme

⁷⁹ Les activités liées à la gestion de l'agence pourraient constituer un quatrième pôle (cf. les distinctions réalisées par Egger & Wütrich [2013]), mais il s'agit de processus génériques (ressources humaines, communication interne) qui ne sont donc pas spécifiques au travail des conseillers en personnel.

challenge. À ce moment-là, tout ce qui était administration était fait par les communes. (...) Donc moi, je faisais vraiment des entretiens de placement, parce que, même s'il y avait du chômage à ce moment-là, des rotations il y a toujours eu. Donc c'était vraiment le plus beau pour moi, parce que l'essence de notre travail c'est quoi ? C'est de faire en sorte que les gens puissent retravailler. (CP09)

Dans un tel contexte, les pratiques discrétionnaires étaient importantes, puisqu'il était clairement impossible pour les conseillers de réaliser un suivi régulier de tous les dossiers et que la supervision de leur travail était alors minimale.

Quelqu'un qu'on n'arrivait pas à placer ou qui était un profiteur, on le flanquait dans le fond du tiroir... J'ai eu jusqu'à 460 dossiers [à la fois] moi-même. Que faire pour 460 dossiers en 8 heures de temps [par jour] ? On s'occupait de ceux avec lesquels on pouvait faire quelque chose. Les autres restaient dans les frigos. (CP16)

Avec la deuxième révision de la LACI et le développement des ORP, la Confédération et les cantons se sont mis à produire des directives visant à encadrer l'activité des conseillers. Suite à la baisse du chômage, à la fin des années 1990, la pression sur les ORP diminue et les autorités administratives peuvent prendre le temps d'un bilan des efforts mis en œuvre jusqu'alors. Sur cette base, la Confédération et les cantons s'attèlent alors à structurer les processus. L'activité des conseillers devient dès lors beaucoup plus encadrée.

Au départ c'était complètement autre chose. On était dans un no man's land où il fallait faire preuve de créativité, d'initiative, de vraiment avoir des idées pour diriger nos offices parce qu'on n'avait pas beaucoup de modélisations. (...) C'est devenu beaucoup plus théorique et bien organisé. Alors aujourd'hui on est vraiment pris dans un système qui est modélisé et qui roule bien, mais en fait on n'a plus besoin de poser des questions, parce qu'on va regarder sur l'ordinateur quelle est la marche à suivre. Ça fonctionne bien comme ça. Créatif, c'est fini. Le créatif, il est encore dans l'entretien que vous avez avec les DE parce que vous pouvez, vous, trouver une solution, donc c'est créatif. Mais autrement, dans le travail administratif, la loi elle n'est pas créative, il faut l'exécuter, la respecter. (CP11)

Comme le laisse entendre l'extrait ci-dessus, la formalisation des processus de travail constitue un processus ambivalent. Elle réduit la créativité, mais contribue à routiniser le travail administratif, ce qui peut permettre de consacrer davantage d'énergie à rechercher des solutions avec les personnes au chômage.

Cette formalisation trouve cependant ses limites, qui sont celles qui caractérisent la *street-level bureaucracy*. Ainsi, les responsables cantonaux admettent que, malgré l'informatisation d'une grande partie de l'activité des conseillers, un contrôle total demeure illusoire. Le système ne peut donc pas fonctionner sans relations de confiance entre direction et agents de terrain.

On est contraint de faire confiance aux conseillers, parce que finalement, les entretiens se passent dans un bureau entre le CP et le DE. Et finalement c'est un lien de confiance, on n'a pas une caméra pour voir comment se passent les entretiens. Donc notre intérêt c'est d'avoir des gens bien formés, d'avoir quand même des procédures qui soient formalisées. On a bien codifié les actes administratifs, les critères de sanctions. On peut garantir une qualité de prestations aux entreprises qui nous annoncent des places vacantes, là aussi on a formalisé (feedback dans les 24

heures). Ceci, pour avoir un peu le contrôle de la structure et puis après vous faites confiance aux gens sur le terrain. (Haut responsable, service de l'emploi, canton B)

6.2.1.2 Des modifications fréquentes et peu comprises

La mission confiée aux conseillers a peu évolué – il s'agit toujours de favoriser la réinsertion rapide et durable –, mais les prescriptions quant à la manière de la remplir sont en constante évolution. Les conseillers les plus anciens se montrent perplexes face à cette succession de modifications. Les réformes engagées à l'occasion de l'arrivée de nouveaux responsables (chefs de service, responsables d'agence) viennent s'ajouter aux fréquentes révisions législatives sans pour autant forcément constituer de réelles innovations.

Les changements c'est cyclique, on a la furieuse habitude de faire du neuf avec du vieux, parce qu'il y a beaucoup de rotation. Si on interrogeait un peu plus les anciens, on s'apercevrait qu'il y a certaines routes qu'on a déjà moult fois arpentées et pas forcément dans le bon sens. (CP18)

Comme le mentionne l'extrait ci-dessus, les conseillers les plus anciens déplorent que leur avis ne soit pas sollicité, en particulier lorsque les changements proposés touchent à ce qui constitue le cœur de leur activité, à l'image du placement.

Chaque fois qu'on a voulu faire des changements, on est passé d'un extrême à l'autre au lieu de chercher à améliorer ce qui existe, au niveau de l'organisation. (...) Par exemple, on vient d'instaurer des responsables entreprises, hérésie parmi les hérésies. L'idée selon laquelle il faut plus de contact avec les entreprises est ancienne et bonne, géniale. On a nommé deux personnes pour s'occuper de ces contacts, mais on ne s'est pas arrêté là. On a dit qu'on ne voulait pas multiplier les contacts avec les entreprises, parce que ça les gêne, les pauvres ! Les CP ne vont plus faire de placement directement, même si ce sont eux qui connaissent le mieux leurs candidats, mais ils doivent passer par les responsables entreprises. Moi qui suis spécialisé en gestion de carrière, je vais aller sous-traiter à quelqu'un qui ne l'est pas forcément et qui ne connaît pas le dossier, pour aller le présenter à un employeur. (CP16)

Il s'avère difficile, pour ceux parmi les conseillers qui ont aussi des fonctions d'encadrement, comme les chefs de groupe, de justifier auprès de leurs collègues certains changements qui ne prennent pas en compte les réalités quotidiennes de leur travail.

On ne se rend pas compte des conséquences sur le terrain de tous les jours. On gère des équipes et parfois on est obligé de leur dire «On change de disque. Avant on dansait la samba, maintenant on va danser le tango, demain on va danser le jerk». On a beau lancer des études économétriques, le terrain, la vie de tous les jours est importante. (Cadre intermédiaire, canton A)

Cet apparent manque de cohérence entre les premières lignes et les dirigeants n'est pas spécifiquement lié à l'introduction des outils et des principes de la nouvelle gestion publique, il découle avant tout de la division stricte du travail dans les grandes administrations publiques.

6.2.1.3 Une position en bout de chaîne

Les administrations cantonales dont font partie les ORP sont organisées selon un processus hiérarchique de type «top down» qui laisse en général peu de place à la réflexivité (cf. 6.1.6). Ainsi, sur le terrain, les conseillers et même la plupart des

responsables d'agences⁸⁰ voient arriver les directives toutes faites sans comprendre leur raison d'être et en se demandant comment parvenir à les appliquer:

Dans tous les corps d'État, tous les grands corps, la principale activité c'est l'organisation du fonctionnement interne. Le fonctionnaire lambda de base, on lui demande de s'organiser pour répondre aux directives. À chaque changement de directeur – j'en ai connu quelques-uns – ils se croient obligés de tout changer, ou du moins de rajouter leur touche à l'édifice, assez branlant d'ailleurs. On réinvente la roue. (CP16)

Nous sommes en bout de chaîne, les choses nous arrivent d'en haut. Quand l'ordre arrive chez nous, il ne peut plus aller plus loin, il n'y a plus de marge et malheureusement ce qui nous arrive n'est pas toujours très heureux. On dirait des fois que les têtes pensantes ne connaissent pas tout à fait notre métier. Ils prennent pourtant des décisions dont l'application est parfois difficile et frustrante. (Responsable ORP, canton A)

Ce sentiment de se trouver en bout de chaîne est caractéristique de l'activité des *street-level bureaucrats*. Et ces derniers comprennent souvent que la direction de leur agence n'est qu'un des maillons d'une chaîne plus longue: «La direction a des pressions qui viennent de plus haut et ça nous retombe dessus» (CP10). Cette relative imperméabilité entre niveaux hiérarchiques peut cependant s'avérer problématique, car elle limite fortement les possibilités de communication à l'intérieur des unités administratives. Un conseiller expérimenté observait ainsi: «J'ai toujours regretté qu'on ressemble un peu à une maison à plusieurs étages dont on aurait enlevé les escaliers» (CP16). Une autre conseillère émet des remarques similaires à celles de ses collègues précités, mais semble s'accommoder de la situation.

Quand je suis rentrée, j'étais un peu tout feu tout flamme. Je me disais qu'on pouvait modifier les choses. Plus le temps passe, plus je me dis que d'un côté il y a le politique, d'un côté il y a l'économique et que malheureusement souvent on est entre les deux, qu'on n'a pas tellement le choix, que donc notre latitude à bouger est extrêmement limitée, que nous ne sommes que des petites mains. Il faut être clair. Au-dessus il y a le chef d'agence qui n'a pas un meilleur rôle, parce qu'il est entre nous et la direction [du service cantonal], et après il y a la direction c'est le département [de tutelle de l'office cantonal]. Alors ça descend en cascade. S'il y a un truc qui ne va pas en haut, on se le ramasse en bas, c'est normal. (...) [Face à cela] je suis fidèle à ma façon d'être. J'exprime mon mécontentement. On me demande mon avis, je le donne, mais je sais très bien qu'on ne le prendra pas forcément en compte, mais je suis satisfaite qu'on me l'ait demandé. (...) Ça ne sert à rien de vouloir se taper la tête contre les murs, on ne fera pas bouger les choses tout seuls. Même si on est cinquante conseillers à dire «ça ne va pas», si la direction a décidé autrement ils font comme ils veulent, parce qu'ils ont d'autres impératifs, d'autres [informations] qu'on n'a pas forcément. On n'a pas toutes les clés. (CP06)

Qu'elles viennent de la direction, de plus haut ou qu'elles émanent du terrain (par le biais de groupes de travail comprenant des conseillers), les directives apparaissent au pire comme un mal nécessaire, au mieux comme un précieux outil de travail: «Si on n'avait pas de directives, ce serait une déperdition épouvantable» (CP18). Les conseillers sont en

⁸⁰ Certains participent à des groupes de travail chargés de préparer l'élaboration de nouvelles directives. Nous ne disposons cependant pas de données précises à ce sujet.

général satisfaits de pouvoir disposer de repères clairs, notamment en ce qui concerne le cadre légal et ses évolutions. Certains font cependant remarquer que leur charge de travail et l'organisation de ce dernier (succession de rendez-vous) ne leur laisse pas le temps pour se tenir à jour des dernières modifications.

Alors les directives, je dirais qu'elles sont nécessaires. Elles sont utiles, on en a besoin. On a besoin d'avoir des bases parce qu'on ne peut pas faire n'importe quoi et ce qu'on veut. Je dirais que ce qui est un petit peu ennuyeux dans les directives c'est qu'on n'a pas toujours le temps de les lire. (...) Une fois qu'on est dans le bain, on a des agendas qui sont complets et quand on reçoit une directive de vingt pages, qu'est-ce que je fais ? Je l'imprime et je vais la lire ce week-end à la maison ? On ne sait pas trop à quel moment la lire alors bien souvent on la lit en transversale. Ça je dirais que c'est le plus gros problème: quand trouver le moment de lire ces directives? (CP03)

Le paramètre que constitue la charge de travail semble surdéterminer toutes les autres questions, ce qui ne change pas par rapport à l'époque où la gestion par les résultats n'était pas d'activité et qui nous laisse penser que cet élément structurant de l'approche de la *street-level bureaucracy* peut autant concerner un cadre bureaucratique qu'un environnement de travail inspiré par les principes de la nouvelle gestion publique. La section suivante examine dans quelle mesure les directives administratives contribuent à l'accroissement de la charge de travail.

6.2.1.4 L'accroissement du travail administratif

L'informatisation du travail des conseillers a contribué à automatiser un grand nombre d'actes. Il reste cependant de nombreuses procédures qui doivent être réalisées par les conseillers, certaines même avec des formulaires remplis à la main. Ces procédures seraient même en augmentation. Ainsi, tous les CP rencontrés mentionnent le poids croissant du travail administratif au sens large. Nous notons toutefois qu'une partie de ces procédures n'est pas liée à la redevabilité bureaucratique.

Au niveau de ce qu'on nous demande c'est vrai que le travail administratif augmente, on a énormément de paperasses à faire, convocations, assignations, propositions de cours, tout est fait avec du papier. (CP10)

La description ci-dessous nous montre qu'en dehors des rendez-vous avec les demandeurs d'emploi, il existe une grande variété d'activités administratives, même si bon nombre de procédures sont informatisées.

Je dirais qu'on est bien à 50% de charge administrative, à peu près, peut-être un peu plus, un peu moins. Ça veut dire vérifier les recherches, les enregistrer, redonner tout le contenu des PV etc. dans PLASTA, des changements de codes, après il y a les décisions des cours, des MMT etc., etc. et donc on est en tout cas à 50, quand je dis 50, c'est peut-être plus. C'est clair que même si c'est des procédures qui sont simples et qui sont bien faites au niveau informatique, c'est pas très compliqué, mais il faut quand même aller les chercher dans tous les différents fichiers qu'on a, il faut quand même les faire et puis il faut [retrouver] celle qu'on n'utilise que quelquefois dans l'année. Il faut quand même aller les chercher, les trouver et puis se rappeler quoi mettre et où, etc. (CP17)

Parmi les conseillers, ceux qui sont davantage motivés par les aspects relationnels de leur activité ont parfois de la peine à admettre qu'ils sont aussi les agents d'une administration qui attend d'eux une grande rigueur sur le plan administratif.

On a parfois l'impression que notre travail est de plus en plus administratif et qu'on a moins de temps à consacrer pour la réflexion de recherche de solutions. (CP03)

On a été engagé comme conseiller, donc pour un apport à, effectivement, une personne qui a besoin de conseils et on devient de plus en plus des administratifs. Sur le temps passé dans l'entreprise [dans l'agence ORP], je dirais que plus de la moitié du temps est de l'administratif, ce n'est plus du relationnel. Alors, de nouveau, ça peut paraître logique, qu'il y ait un contrôle de notre employeur qui veut savoir ce qu'on fait. Ça semble tout à fait logique, mais par rapport à la base de ce qui nous a été permis de faire au début, ça remet en question un petit peu notre raison d'être. On nous demande de contrôler les recherches d'une certaine manière, de contrôler le timing d'un entretien ou de contrôler quand on donne un poste à quelqu'un [par le biais d'une assignation]. Il faut que tout soit noté d'une certaine manière. (CP01)

La même conseillère poursuit en mentionnant l'impact de ce renforcement du travail administratif sur le temps dévolu au contact avec les demandeurs d'emploi.

On «directive», en fin de compte, la manière dont on doit faire notre administratif, ce qui augmente cette charge. Comme les journées n'ont que vingt-quatre heures et que normalement on devrait faire entre 40 et 42 heures par semaine et bien on n'a pas le choix: ou vous faites plus d'heures et vous continuez à avoir le même contact ou vous devez diminuer le travail ailleurs (...). Et c'est difficile de savoir ce qu'il faut diminuer. Ou bien vous faites un petit peu de tout, mal, ou bien vous choisissez. (CP01)

On pourrait penser que les conseillers les plus anciens possèdent, grâce à leur expérience, un avantage significatif leur permettant d'accomplir plus rapidement leurs tâches administratives. La rapidité du rythme auquel les procédures changent rend toutefois cet avantage marginal. Lorsque le conseiller maîtrise enfin les subtilités d'une procédure donnée, il n'est pas rare qu'une modification réglementaire vienne remettre en question cet acquis.

On n'a plus de recueil avec toutes les procédures pour les CP, car [ces recueils] sont trop rapidement périmés, vu la rapidité des changements. (Cadre intermédiaire, canton A)

Après la présentation des principaux enjeux liés au développement des procédures dans les ORP, les sous-parties suivantes abordent des cas particuliers, à savoir le contrôle des recherches d'emploi, les bilans professionnels, les sanctions et les assignations. Il s'agira d'évaluer l'impact de chacune de ces procédures sur le travail des conseillers.

6.2.2 Modifications des prescriptions de contrôle et recherches d'emploi

L'exemple abordé ci-dessous montre que, dans certains cas, des modifications législatives, censées alléger le contrôle des demandeurs d'emploi en réduisant la fréquence des entretiens, peuvent avoir un effet inverse sur le travail des conseillers. Ainsi, une mise à jour des prescriptions de contrôle a contribué à d'importantes modifications du travail des conseillers, d'autant plus que ce changement a eu lieu en même temps que la promulgation de nouvelles directives concernant le contrôle des recherches d'emploi.

Avant 2003, l'Ordonnance d'application de la LACI (OACI) prévoyait que les assurés se présentent personnellement à l'ORP au moins deux fois par mois pour un entretien. Ces convocations avaient remplacé, à partir de 1997, le contrôle hebdomadaire par timbrage qui prévalait auparavant. Ce changement a consacré un processus initié à partir de 1998 avec le développement par l'administration fédérale d'un modèle permettant de séparer l'annonce des données de contrôle (données nécessaires aux caisses pour calculer le montant mensuel de l'indemnité de chômage) et les entretiens de conseil.

Le formulaire «Indications de la Personne Assurée» (IPA) est le fruit de cette réflexion. Il remplace l'ancienne feuille de timbrage. Il est remis par l'ORP⁸¹ et doit être rempli par l'assuré et envoyé à sa caisse de chômage. Cette modification supprime un des deux passages mensuels à l'ORP. Elle allège donc, en théorie, le contrôle des assurés. Ce serait le cas si dans le même temps l'article 26 de l'OACI n'avait pas été modifié afin de systématiser à partir du 1^{er} juillet 2003 le contrôle mensuel des recherches d'emploi.

«L'assuré doit apporter la preuve de ses recherches pour chaque période de contrôle en remettant ses justificatifs au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. S'il ne les a pas remis dans ce délai, l'office compétent lui impartit un délai raisonnable pour le faire. Simultanément, il l'informe par écrit qu'à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne pourront pas être prises en considération.» (art. 26 al. 2bis OACI)⁸²

Jusqu'à cette date, chaque assuré se rendait deux fois par mois à l'ORP et les conseillers examinaient la validité des recherches d'emploi du mois précédent lors de leur premier entretien mensuel, tandis que le second entretien, beaucoup plus bref, était consacré à l'enregistrement des données de contrôle. Avec le nouveau système, il n'est plus possible d'attendre les rendez-vous pour examiner les recherches, puisque ce contrôle doit être réalisé dans les cinq premiers jours du mois. Ce changement, entré en vigueur en 2002 dans le canton B et courant 2004 dans le canton A, crée du travail administratif supplémentaire et de nouveaux codes à saisir mensuellement dans PLASTA.

Vous savez que nos assurés doivent faire des recherches d'emploi. Ils doivent nous apporter la preuve des démarches qu'ils font et puis c'est une chose qu'on doit contrôler. Alors jusqu'à il y a deux ans en arrière, une personne qui venait à mon entretien m'apportait donc ses recherches. (...) Pendant qu'elle était là et qu'on discutait, moi j'inscrivais dans l'ordinateur comme quoi je les avais reçues et tout. Si je ne les avais pas, je lui disais qu'elle allait devoir se justifier, ou je lui laissais peut-être un délai en fin de journée ou au lendemain. Tout ça, c'était fait dans l'entretien. Depuis deux ans, ils nous ont fait une directive qui dit que les recherches doivent impérativement être là en fin de mois avec un délai au 5 du mois suivant. Ce qui veut dire qu'on a jusqu'au 6 pour les recevoir, contrôler qu'on a tout reçu et puis tout introduire dans l'ordinateur. (CP01)

⁸¹ À partir de 2009, ces formulaires sont envoyés aux assurés par courrier postal.

⁸² Il convient de noter que, depuis avril 2011 cette prescription a été simplifiée, en supprimant le rappel aux personnes qui ne communiqueraient pas leurs recherches dans les temps. Depuis cette date, l'assuré «doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération» (art. 26 al. 2 OACI).

Cette procédure contribue à rendre l'évaluation des recherches plus sommaire étant donné qu'elles doivent l'être toutes à la fois dans l'espace de quelques jours et que le demandeur d'emploi ne peut pas les commenter en direct. De plus, le système ne prévoit que deux options: les recherches sont soit suffisantes, soit insuffisantes. Le conseiller qui souhaite réaliser un travail qualitatif d'évaluation doit donc reprendre toutes ces recherches, lors de l'entretien mensuel avec l'assuré. De l'avis des conseillers ci-dessous (tous trois du canton B), cette procédure visant à réaliser un contrôle plus efficace et plus systématique n'atteint pas son objectif.

Avant, il n'y avait pas de date précise. Donc en fait, on recevait souvent les recherches des personnes au moment où elles venaient au rendez-vous. Ce qui avait un côté très pratique parce qu'on commentait les recherches tout de suite, ce qui était très intéressant. Maintenant, avec cette nouvelle procédure, on était un petit peu perdu, nous les conseillers, d'avoir cet amas de recherches qui nous arrivent sur une semaine. Et c'est vrai que, comme on doit toutes les introduire, on fait très vite et puis on prend le temps, quand même, de les regarder et puis on met une petite annotation, «tiens celui-là c'est insuffisant». Mais des fois c'est insuffisant, mais pas assez insuffisant pour lui envoyer une lettre pour le sanctionner, donc on va juste le noter sur la feuille comme ça au prochain rendez-vous on lui en parle. (CP03)

Là, on n'est plus du tout crédible, parce qu'on ne contrôle plus les recherches, on fait juste de l'administratif. Je dois entrer le code qui indique si les assurés ont ou non amené leurs recherches, mais ça ne précise pas du tout est-ce qu'elles étaient qualitatives, est-ce que j'en ai eu assez. Donc de toute façon je vais refaire le travail avec l'assuré, après. (CP01)

On n'a pas cette possibilité de faire un controlling systématique sur la quantité, la qualité de ces recherches d'emploi pendant deux jours où on doit recevoir nos gens, contrôler si elles sont là, enfin je veux dire ce n'est pas possible. Pour moi, le système qu'on a là, eh ben les recherches d'emploi c'est du pipeau, c'est du papier dans un dossier. (CP05)

De manière générale, cette nouvelle procédure induit une charge de travail supplémentaire pour les conseillers qui souhaitent réaliser une évaluation plus qualitative de ces recherches en présence des assurés. On voit bien dans cet exemple l'impact du nombre de dossiers sur la charge de travail. À chaque nouveau dossier, c'est le même temps qui s'ajoute: il n'y a pas de rationalisation ou d'économie d'échelle possible.

J'ai 142 dossiers. Même si c'était une minute par dossier, ça ferait 142 minutes en dehors du temps des entretiens. Et puis ce n'est pas une minute par dossier parce qu'il y a le fait de les classer, d'aller chercher le document sur PLASTA, d'introduire le petit code et puis après, il faut que j'aille les mettre dans les dossiers. (CP01)

6.2.3 Formalisation du bilan d'entrée et de la stratégie de réinsertion

La prise en charge des demandeurs par les conseillers en personnel passe en principe par l'établissement d'un bilan professionnel et la mise en œuvre d'un plan d'action visant l'insertion professionnelle. En 2004, cette étape semble encore peu formalisée dans le canton A. La personne citée ci-dessous, une conseillère ayant récemment achevé sa formation, est la seule à évoquer l'exigence de remise à jour du bilan réalisé durant les premières rencontres. Elle note également que cet outil n'est pas forcément adapté à tous les demandeurs d'emploi.

Je commence l'entretien assez rapidement en fixant l'objectif de l'entretien: faire un bilan, et en leur demandant ce qu'ils attendent de moi, de l'ORP et du chômage. En fonction de ça et de la discussion on verra sur quoi il faut tabler, des vendeurs dans le luxe ont plus besoin de l'anglais par exemple. À partir de là on va faire une espèce de carte, de projet professionnel ou plutôt de plan d'action. (...) Officiellement, tous les 3-4 mois on doit refaire un bilan. Je pense que c'est bien dans ces délais de faire un bilan avec la personne, mais aussi de regarder avec ses collègues, d'avoir un avis extérieur, avant de rediscuter avec la personne. (...) Avec certains on arrive à faire un bilan, à voir où on va se diriger, mais il y en a d'autres, un projet ... ils ne savent même pas... (CP02)

Une fois de plus, le processus est plus formalisé dans le canton B qui figure parmi les cantons qui ont rendu obligatoire l'établissement d'un bilan individuel durant les premiers mois de chômage. Un nouveau modèle de bilan est justement introduit au moment où se déroulent nos entretiens. Ce dernier représente officiellement une simplification par rapport à la version antérieure. Il découle aussi d'une volonté de formalisation de la prise en charge dans une optique de contrôle qualité. Son utilisation est censée favoriser une prise en charge identique des demandeurs d'emploi de tout le canton. Il doit aussi permettre une justification des choix du conseiller sur la base d'éléments factuels et rendre plus facile une éventuelle reprise du dossier par un autre conseiller. En termes de redevabilité, la réalisation de ce bilan devient un élément sur lequel les conseillers peuvent être évalués. À partir du moment où cet acte est signalé dans PLASTA, il devient possible de calculer des indicateurs mesurant sa mise en œuvre.

Un des responsables ayant participé à son élaboration le présente ainsi:

On a un outil qui est très bien, qui n'est pas du tout exigé par la Confédération mais qui est mis en place par le canton et qui est un très bon outil qui permet de fixer des objectifs, d'avoir une synthèse pour les personnes, de dire, «voilà, vous, votre but de placement il est là, voilà les forces etc.». C'est un magnifique outil. C'est peut-être un peu prétentieux de l'appeler bilan, ça devrait plutôt être une petite situation parce que le conseiller lorsqu'il fait son bilan, il a trois quarts d'heure à une heure à le faire, alors qu'un vrai bilan, il peut durer une semaine, deux semaines. (Responsable ORP, canton B)

Ce nouveau bilan s'articule en trois temps. Il s'agit tout d'abord d'établir l'aptitude au placement du demandeur d'emploi selon les critères légaux (art. 15 LACI). La deuxième partie est remplie par le conseiller en étroite collaboration avec le demandeur d'emploi (examen du parcours professionnel, réalisations, compétences, attentes vis-à-vis de l'ORP, santé). Ensuite on essaie d'élaborer une stratégie commune. Ainsi, le bilan détermine l'accès aux cours.

Ça dépend de l'objectif que vous avez fixé au niveau du bilan. Parce que le bilan, il va déterminer la stratégie de placement. Pour certaines personnes, notre stratégie va être, «ok, on y va comme ça, le niveau est excellent on fonce» et puis l'autre on va mettre, «il faudrait qu'il améliore le niveau d'anglais». (CP11)

La réalisation de bilans vise aussi un objectif de segmentation du public par rapport à ses possibilités de réinsertion. Évaluer rapidement les besoins des demandeurs d'emploi doit permettre d'assurer une prise en charge différenciée en fonction de la difficulté perçue du placement de la personne.

Alors le but ici [avec le nouveau bilan] c'était de dire, il y a des gens qui se présentent chez nous... on sait que dans les cinq minutes ils ont trouvé un travail. Alors on ne va pas faire tout ça, terminé, on va l'assigner et lui donner des jobs. D'autres personnes viennent ici et ont déjà un contrat dans un mois, donc, elles ne viennent que pour le mois entre deux, on va se débrouiller pour qu'elles aient leur paiement avec la caisse, leur dire ce qu'elles doivent faire pour le mois en question, quelles sont leurs obligations et leurs devoirs et puis pour le reste fini, on ne va pas creuser des heures avec eux. Le but c'est de ne faire que le juste nécessaire, le minimum nécessaire. Alors qu'avec celui qui vient d'être licencié, vingt ans de boîte, qui n'a jamais fait de recherches et bien il faut tout faire. Oui, là il faut mettre le paquet, là il y a du travail. D'entrée de jeu, il faut très vite décider ce qu'on fait avec qui au niveau bilan, à quel point on va approfondir ou pas. (Responsable ORP, canton B)

On perçoit également un objectif d'accélération de la prise en charge. Effectuer rapidement un bilan, permet d'agir sans attendre et, en théorie du moins, de réduire la durée de prise en charge et donc les coûts à charge de l'assurance-chômage.

Trop souvent, aujourd'hui c'est linéaire: je m'inscris, je fais un bilan, je le finis peut-être la fois suivante, je réfléchis la fois suivante, je discute éventuellement la fois suivante avec le DE... et on a déjà six mois dans le nez! Et puis après on décide d'une mesure, et puis si celle-là elle ne marche pas, on décidera trois mois plus tard d'une autre mesure et ainsi de suite. Alors que si on faisait tout de suite, de façon un peu plus brève et sans vouloir faire ce qu'on ne sait pas faire - on n'est ni psychologue ni spécialisé dans tout ça - simplement quels domaines, une stratégie simple et éventuellement des trucs en parallèle. (responsable ORP, canton B)

L'introduction d'un bilan simplifié et modulable vise également à promouvoir son utilisation étant donné que la version précédente n'était pas forcément utilisée par les conseillers. Ainsi, selon un autre responsable d'agence, la réalisation des bilans s'arrêtait fréquemment à la saisie des codes dont l'introduction faisait l'objet d'une mesure (via le système informatique)⁸³.

Jusqu'à présent, les directives du canton étaient claires, il faut faire tout avec tout le monde et il faut noter dans le système les trois chiffres [du code «état de préparation au placement»]. Résultat: souvent personne ne faisait rien, mais notait les trois chiffres, comme ça on était tranquille. Vous allez voir sous le système 100% des [demandeurs d'emploi de l'agence] on fait leur bilan. Si vous allez voir dans les dossiers [papier], vous verrez (...) 1% des dossiers sont remplis. (Responsable ORP, canton B)

Les conseillers de l'agence en question ne se montrent pas aussi catégoriques. Ils reconnaissent toutefois ne pas passer trop de temps sur les anciens bilans et revendiquent une marge de manœuvre dans l'utilisation de cet outil.

Ces bilans, on les utilise au début. On est censé les utiliser tout le temps en fait. Parce qu'on devrait les mettre à jour. Alors, est-ce qu'on le fait ? C'est vrai qu'on a quand même un métier où même si on a des directives on a quand même une grande liberté pour les consignes. Et puis on a chacun sa façon d'aborder son travail. Pour ma part, le bilan est très important au départ, le premier jour. Avec la personne, il y a vraiment des points précis que je tiens absolument à

⁸³ À l'origine, l'échelle dite de «préparation au placement» était censée permettre une segmentation des demandeurs d'emploi (Bucher & Bürge, 1994). Dans les faits, elle n'est utilisée qu'à des fins statistiques.

aborder avec elle, d'autres que je survole carrément. (...) Il y a carrément des pages où on met «rien à signaler» et puis on la raye. Selon la personne, il y a des points qui sont plus approfondis que d'autres. (CP03)

Le bilan constitue pourtant, selon un des responsables de son introduction, un outil professionnel de premier plan.

Je pense que si on ne faisait pas cette approche bilan, je ne sais pas quel serait encore notre métier parce qu'avoir une petite notion de ce que votre demandeur d'emploi est capable de faire avant de pouvoir lui donner des pistes, des cours et des assignations pour le placer, il faut bien un petit peu sentir comment il est, si vraiment il veut travailler etc., etc. Ce genre d'approche est absolument nécessaire malgré tous les carcans de la loi qui entourent tout ça. (responsable ORP, canton B)

Cette opinion n'est cependant pas partagée par tous les conseillers, notamment ceux qui se sont spécialisés dans le conseil en carrière et qui trouvent les outils officiels beaucoup trop réducteurs. Ces derniers, qui bénéficient d'un bagage théorique spécifique, se placent dans une optique de redevabilité professionnelle.

Le nouveau bilan, notre chef d'office faisait partie de la commission qui l'a fait. Je trouve que c'est une aberration, mais bon, ça n'engage que moi. L'ancien, au moins, j'avais des questions à poser. Ici il n'y a que le demandeur d'emploi qui le remplit [deuxième partie du document que les personnes maîtrisant bien le français peuvent remplir seules]. Moi j'ai l'habitude depuis vingt ans de faire les bilans professionnels. Et tout d'un coup, tout ce que j'ai appris je ne peux plus l'utiliser parce que tout a été prémâché. La personne va remplir et ensuite, si jamais, on discute. Mais c'est très apprécié des DE, parce que tout d'un coup ils ont la possibilité de réfléchir. Mais ne l'appelons pas bilan, c'est une fiche d'enregistrement. Un bilan professionnel, comme on le fait dans le privé, c'est une toute autre chose. (CP13)

La durée prévue pour la réalisation de ce bilan (deux séances maximum) peut entrer en conflit avec les normes professionnelles des conseillers.

Un bilan technique c'est intéressant mais il faut aussi sentir la personne. Et puis faire un bilan dans les deux premières fois où vous voyez les personnes je trouve un peu court. Parce qu'un bilan de compétences ou un bilan de personnalité ou d'aptitude de la personne ce n'est pas dans les deux premières fois où vous voyez les personnes, en deux fois une heure, que vous pouvez vous faire un état des lieux précis de ce que la personne va avoir comme possibilités ou facilités pour retrouver un emploi ou pas (...). Mais on nous demande quand même de faire le bilan très rapidement. Mais c'est difficile, parce que faire un bilan, c'est quoi? C'est faire un bilan de la personne aujourd'hui, mais dans l'attitude sur le moyen terme, est-ce que la personne a le même comportement? (CP15)

En outre, l'impératif de prise en charge rapide peut se heurter à des limitations, comme dans le cas des personnes ne parlant pas suffisamment, voire pas du tout, le français. Ces dernières ne pourront pas remplir le document elles-mêmes.

Pour les personnes avec qui on ne pouvait pas aller plus en avant avec l'ancien bilan, on ne pourra pas aller plus en avant non plus avec le nouveau bilan. S'il n'y a pas de communication possible... (responsable ORP, canton B)

La serveuse ou le sommelier, y compris portugais, qui est ici depuis dix ans ou quinze ans, l'auxiliaire de magasin ou la vendeuse, il faudra remplir avec elle. C'est évident. Ou un jeune qui sort de l'école, qui cherche une place d'apprentissage, ce genre de bilan... d'ailleurs c'est pour

ça qu'on peut le «saucissonner». On peut donner l'entier ou qu'une partie et puis l'autre partie on la fera nous-mêmes. (CP15)

Au final, le bilan représente un outil de synthèse qui peut, s'il est effectué avec soin, permettre à un conseiller qui reprend un dossier de gagner du temps. Il n'existe toutefois pas de consensus quant à la forme qu'il devrait prendre, ni au temps qu'il conviendrait d'y consacrer.

Donc le bilan, moi je suis pour. Je n'étais pas parmi ceux, qui l'ont combattu, mais c'était difficile [à remplir], mais je me rends compte maintenant que quand je ne l'ai pas [dans un cas de transmission de dossier], j'ai une fraction de seconde d'animosité contre le collègue qui l'a pas fait. Alors maintenant, est-ce qu'il doit être de sept pages, de deux pages, de trois pages ? Je crois qu'il y a autant d'avis que de conseillers. (CP01)

6.2.4 *Suivi des sanctions*

Le suivi des personnes au chômage comporte un volet répressif qui s'est considérablement développé au fur et à mesure que le chômage augmentait. La lutte contre les abus figure parmi les objectifs de l'accord de prestations (cf. 5.3.2). La prise plus systématique de sanctions constitue aussi l'un des objectifs d'amélioration que le canton A doit poursuivre dans le cadre du processus d'appréciation spécifique de la situation auquel il a été contraint de participer (cf. 5.3.6). En plus de cela, la prise de sanctions constitue un enjeu financier important puisque, selon un responsable d'ORP du canton B, la somme des montants économisés en suspendant les chômeurs d'un certain nombre d'indemnités, couvrirait les frais administratifs des ORP⁸⁴.

Malheureusement, aujourd'hui, on a le sentiment qu'on est plus encouragé à être des contrôleurs et des guichets avancés de l'État que des placeurs. Parce qu'il n'y a absolument aucune statistique sur les placements. On n'en tient pas compte, c'est plus important de savoir que quelqu'un fait des recherches d'emploi et puis que tous les 5 du mois il donne ses recherches d'emploi du mois précédent; des choses très strictes qui sont fixées par le SECO à Berne qui suit scrupuleusement la loi qui a été mise en place par la Confédération. Évidemment, le canton est obligé de respecter ces cadres légaux et on sent très nettement qu'il y a cette contrainte qui est là et qui ne permet pas d'avoir des idées et des rêves. Pour ma part, très sincèrement, je trouve qu'aujourd'hui on a l'impression que les ORP et tout ce dispositif mis en place, c'est un prétexte politique pour ne pas qu'on dise qu'on ne fait rien en Suisse. Le coût de l'opération, il est quasiment nul, parce que nous, on met les sanctions. Les suspensions qu'on fait à l'encontre des gens couvrent entièrement les frais d'exploitation de l'ORP, donc... (responsable ORP, canton B)

Dans ces conditions il n'est pas étonnant que la Confédération et les cantons prennent des mesures visant à encadrer l'usage des sanctions par les conseillers et donc à influencer leur marge d'appréciation en la matière. Il existe toutefois une certaine latitude permettant aux CP de déclencher ou non un processus de sanction, mais, s'ils choisissent de ne pas sanctionner, ils doivent répondre de leur décision en cas d'inspection ou de contrôle de leur hiérarchie. Le risque d'être contrôlé s'avère suffisamment conséquent pour dissuader

⁸⁴ D'après nos propres estimations, cette estimation s'avère erronée. Ainsi, en 2004, il y a eu 1 116 383 jours de suspensions. Si l'on prend un montant moyen de 140 CHF pour un jour d'indemnité, on arrive à une économie de 156,2 millions CHF. Les frais administratifs étaient cette année-là de 591 millions.

la plupart des CP de ne pas sanctionner à partir du moment où un comportement fautif est avéré.

La latitude toute grande elle existe au départ, si on déclenche ou non la demande de justification. (CP07)

Vous avez vu qu'on s'est payé 22 800 balles d'amende dans une agence, où les CP avaient dit «Vous avez fait des mauvaises recherches, à partir de maintenant vous les boostez.». (CP16)

Je ne peux pas mettre en question ma place pour couvrir quelqu'un. Ça, ça ne serait pas bien, parce que nous on est contrôlé là-dessus. (CP09)

Il existe un barème officiel de sanction qui fixe les pénalités en fonction des fautes commises par les assurés. Ce barème prévoit des fourchettes dans lesquelles les CP sont censés inscrire leurs décisions. Néanmoins, selon cette conseillère du canton A, nouvellement engagée, il est possible de déroger à ce barème.

La personne que j'ai vue tout à l'heure, je vais la sanctionner, mais moins que ce qui est prévu parce qu'on s'est compris. (...) On m'a dit «si tu justifies ce que tu fais, tu peux le faire». (CP04)

Dans le canton B, les directives en matière de sanctions semblent plus précises et leur mise en œuvre plus contraignante. Selon un responsable d'agence, les conseillers ne peuvent ignorer quels sont les comportements fautifs et quelles pénalités sont prévues.

On a une modélisation très précise qui dit que si quelqu'un n'a pas fait de recherches d'emploi, il est suspendable, il doit avoir des suspensions. Si quelqu'un ne se présente pas à une place... ils savent très bien ce qu'ils doivent faire. (Responsable ORP, canton B)

Dans le même canton, les CP déclarent que la seule possibilité de ne pas sanctionner est celle qui existe lorsque l'assuré manque pour la première fois un rendez-vous à l'ORP (cf. la première citation ci-dessous). Pour les autres cas, comme l'absence de recherches d'emploi (cf. la seconde citation), un CP qui estime que la personne ne devrait pas être sanctionnée doit passer par des étapes administratives supplémentaires et prendre le risque d'un contrôle de la conformité de ses dossiers.

Je crois que, quand c'est la première fois, on ne sanctionne pas pour un rendez-vous manqué. C'est le seul moment où on ne sanctionne pas la première fois. Une personne qui ne viendra pas à un rendez-vous ça peut être parce qu'elle a oublié, parce qu'elle a perdu la lettre, parce qu'elle a confondu le jour. À partir du moment où c'est la première fois, même s'il n'y a pas vraiment d'excuse valable, on ne sanctionne pas. Par contre, pour les recherches d'emploi, même si c'est la première fois, si elles sont insuffisantes elles sont insuffisantes et si elles sont absentes elles sont absentes. (CP03)

On a quand même une certaine latitude, oui, parce que si c'est un premier rendez-vous manqué, on a le droit de ne pas le sanctionner. Si c'est des recherches, j'ai par exemple quelqu'un qui fait un 80%, qui est en négociation pour un 20% supplémentaire avec le même employeur, mais comme c'est un grand groupe c'est un deuxième contrat [de travail]. Elle est en gain intermédiaire depuis des mois. Elle a même gagné plus suivant quand. Et puis là, maintenant, ils ont vraiment eu le rendez-vous pour discuter sur ce 20% et puis elle n'a pas fait de recherches, parce qu'elle n'a pas eu le temps. Moi j'ai encodé dispensé, et puis, si au pire on vient me contrôler, on viendra me demander pourquoi j'ai fait ça, puis je m'expliquerai. Tant que je suis

à l'aise avec les décisions que je prends, que je peux défendre, je me dis que ça doit être ok. Et puis si vraiment ça ne l'est pas, je me ferai taper sur les doigts. (CP07)

Dans le canton A, les conseillers étaient nombreux à employer largement les avertissements et à ne pas sanctionner directement. Désormais, l'emploi des avertissements semble de plus en plus réduit.

On n'a pas le droit d'envoyer des avertissements, on doit sanctionner tout de suite. C'est une de ces directives qui viennent de Berne en réponse à une question qu'on leur a posée. La question était «Est-il possible d'avertir le candidat en lui disant qu'on ne peut pas accepter son fonctionnement qui est contraire à la loi et qu'on considère cette lettre comme un ultime avertissement», ce que je continue d'ailleurs à faire. Donc je désobéis. (CP16)

Dans la majorité des ORP, les conseillers peuvent gérer seuls les sanctions pour fautes légères. Pour les sanctions plus importantes, les cantons ont souvent développé des structures intermédiaires qui prennent en charge la procédure à partir du moment où un conseiller signale une faute à pénaliser. Ces organes (cantonaux voire propres à chaque ORP) sont chargés de déterminer le bien fondé et le montant (en jours d'indemnités) des sanctions. Mis à part le souci d'égalité de traitement souvent mis en avant, l'idée était aussi de décharger les conseillers de la responsabilité liée à l'acte de sanctionner et du travail administratif lié aux sanctions. On notera que cette innovation organisationnelle contribue également à réduire la marge d'appréciation des conseillers en «uniformisant un petit peu l'éthique générale» (CP07).

Les sanctions importantes, ce n'est pas nous qui les [mettons]... Bon on a une marge de manœuvre, oui et non, parce qu'on a un back office. Donc tout ce qui est [sanctions pour] recherches d'emploi [absentes ou insuffisantes] c'est fait par publipostage. Maintenant, pour toutes les autres sanctions qui existent, nous on ne fait rien. On donne une lettre aux collègues du back office en leur disant: voilà telle personne a fait ça, ça, ça. Elles vont lui faire la lettre qui correspond. (...) Et pourquoi un back office ? C'est justement pour qu'il y ait une égalité de traitement. (CP03)

Dans un autre ORP, une conseillère est répondante juridique et supervise, sur demande, l'application des sanctions.

Tout le monde peut le faire, mais nous avons une collègue qui, elle, a une décharge de 50%. (...) On ira lui demander des conseils. Mais bien sûr, il y a les dossiers, parce que tout ce qui est juridique c'est sur pièces. Mais moi, si je vais vers elle en lui disant, «écoute, là la personne était malade», il y a toujours moyen de s'arranger. Mais elle restera toujours dans la légalité. Je ne dis pas qu'on peut fermer les yeux. Ce qu'on sanctionne, c'est vraiment quand quelqu'un sait et qu'il ne veut pas. Et bien ma foi [dans ces cas] il paie. C'est comme moi, si je suis sur l'autoroute et je suis à 160 et bien si on m'attrape, je paie. (CP09)

6.2.5 Les assignations et leur suivi

L'assignation à un emploi est l'un des outils de base des conseillers en personnel. Elle consiste à mettre en rapport employeurs et demandeurs d'emploi. Dans son usage, elle constitue aussi un moyen d'évaluation de l'employabilité et de la «bonne volonté» du demandeur d'emploi.

Une personne peut être assignée à se présenter dans une entreprise en réponse à une offre annoncée à l'ORP par un employeur. L'assignation peut être effectuée lorsque l'offre correspond à la situation du demandeur d'emploi (selon les critères légaux de l'emploi convenable). L'employeur reçoit alors une information comme quoi telle personne va prendre contact avec lui. Cette information est accompagnée d'un bref questionnaire demandant si la personne s'est présentée, si elle a été acceptée et pourquoi, le cas échéant, elle n'a pas été retenue. S'il se trouve que la personne ne s'est pas présentée elle doit, selon la loi, faire l'objet de sanctions.

Ces retours d'assignations suscitent toutefois du travail supplémentaire pour les conseillers, car les employeurs ne sont pas forcément disposés à participer au contrôle des chômeurs qui représente pour eux du temps non productif.

Pour l'employeur c'est un peu rébarbatif de devoir remplir ces feuilles parce que c'est pour nous qu'il le fait. Une fois qu'il a reçu le dossier, ça l'intéresse ou ça ne l'intéresse pas. Alors on essaie de les rendre attentifs en leur faisant une petite note en plus pour dire pour quelles raisons on a besoin de leur retour. Mais ça reste quand même toujours aussi peu fiable. (CP03)

Quand sur le retour c'est mis 'n'a pas pris contact'. Je téléphone d'abord à la candidate pour lui demander si elle a bien envoyé son dossier. J'en obtiens la preuve et bien souvent (9 fois sur 10) c'est dans la société qu'ils n'ont pas fait le nécessaire Ils ont tellement d'offres, les pauvres ! Ils doivent couler sous les offres d'emploi de tout le monde, facilement 250 offres par poste ouvert. Mais maintenant on envoie aussi un formulaire au candidat qui nous donne aussi son feedback. Ça facilite les choses. (CP14)

Dans le canton B, une nouvelle directive concernant les assignations vient alourdir le travail administratif des ORP. Le fait que la redevabilité bureaucratique soit prédominante suscite un contexte de concurrence à la conformité entre les agences. Pour être bien vus de la direction du service cantonal de l'emploi, certains responsables d'ORP auraient même décidé de se prémunir contre tout risque de non-conformité, quitte à mobiliser des forces de travail.

Nous avons reçu une nouvelle directive tout récemment [selon laquelle] il fallait qu'à l'avenir tout retour d'assignation d'une entreprise soit enregistré dans le système. (...) J'ai reçu des informations comme quoi quatre de mes collègues ont fait travailler leurs employés pour faire deux ans de rétroactif. (Responsable ORP, canton B)

Le fait que le nombre d'assignations figure parmi les indicateurs de moyens calculés à partir des données PLASTA peut aussi entraîner des effets pervers. Ainsi certains conseillers évoquent des assignations en masse visant à faire augmenter l'indicateur, ce qui peut créer des situations d'engorgement dans les entreprises, relativement peu nombreuses⁸⁵, qui s'adressent à l'ORP.

Les entreprises, on les a beaucoup déçues par le passé, parce qu'on était un peu poussés par la volonté de performance, il fallait assigner, assigner, assigner. On voulait voir des assignations sur les dossiers des candidats, même si ça ne correspondait pas tout à fait. (...) Les assignations, je les utilise quand même lorsque la personne correspond à 100% à l'annonce, à la virgule près.

⁸⁵ En janvier 2004, il y a eu 9451 places annoncées sur l'ensemble de la Suisse, alors que le nombre de demandeurs d'emploi était de 232 197.

Il y a très peu de cas, mais postuler pour postuler et envoyer des dossiers pour justifier le fait qu'on utilise cet outil ça ne sert à rien: ça fait perdre du temps à l'employeur, au candidat et à moi-même. (CP18)

Si je suis patronne et que je veux engager quelqu'un je ne passerai pas par l'ORP à moins de vouloir faire dans le social. Là où on se sabote c'est quand on fait des assignations. Il faut faire super gaffé. Je ne suis pas du tout pour les assignations de contrôle où on assigne à un poste pour contrôler, sauf si c'est sur le bon poste, parce qu'autrement on se scie complètement. J'ai des amis qui sont entrepreneurs, ils deviennent fous: quand ils demandent un carreleur, ils reçoivent 90% de non-carreleurs. J'appelle ça de l'incompétence. (CP02)

Pour tenter de freiner les assignations provenant d'autres agences ou d'autres cantons, le canton A a décidé de limiter l'accès aux offres figurant dans la banque de données. Ainsi, durant les quinze premiers jours, les coordonnées de l'employeur ne sont visibles que par le référent entreprises de l'ORP. Dans ce cas, les entreprises sont moins submergées, puisque ce dernier fait office de filtre.

[Un responsable cantonal] a dit que les offres acquises par le référent entreprises d'une agence restent réservées à l'agence pendant 15 jours. Le poste est mis dans la base de données comme offre anonyme, les autres agences doivent s'adresser au référent, etc. Il y a un revers de la médaille, ça fait un travail épouvantable pour lui, tous ces gens qui lui demandent des autorisations. Si je veux assigner quelqu'un sur un poste inscrit par un conseiller de l'agence X [du même canton], je dois d'abord attendre son autorisation et l'adresse. C'est lourd ! (CP18)

Il semble logique, dans une optique de gestion par les résultats, d'orienter plus directement le travail en direction des entreprises et de considérer ces dernières comme les clients des ORP. Cette orientation peut néanmoins pénaliser les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer lorsqu'elle appelle à des pratiques dites d'écrémage ou au recours à une logique de double tri telle que celle mise en évidence par Gazier (2003).

On peut imaginer aussi qu'il y a certains employeurs qui disent au [répondant entreprises], «on ne veut pas être noyé par les dossiers, on veut passer par vous puisque c'est votre rôle, vous allez faire le tri». Donc là, on entre déjà un peu dans le processus de ce qui se fait dans le privé puisque ce sont les ORP qui font le tri. Si on fait le tri ça veut dire qu'on va séparer le bon grain de l'ivraie donc on ne va prendre que les meilleurs dossiers. (CP15)

Alors c'est quand même un petit peu normal, si on a fait tout un travail de mettre en adéquation des profils avec un client, avec des critères précis, c'est normal qu'il ne perde pas son temps avec des assignations sauvages. (CP19)

Les conseillers rencontrés nous ont décrit des pratiques très variables en matière d'assignations sur des postes vacants. Ce qui n'est pas surprenant étant donné qu'il ne s'agit pas d'une mesure de masse, mais de la mise en relation d'une offre spécifique avec un profil particulier

Le recours à la procédure d'assignation dans le cas des mesures actives semble également variable, mais cette fois-ci la marge discrétionnaire se situe d'abord au niveau des agences. Si ces dernières n'adoptent pas une politique claire, ce sont les conseillers qui opèrent le choix.

Ça dépend aussi des ORP, des consignes qu'on a. Là, on est plus ou moins libre par rapport à ça. Si on veut assigner une personne à une mesure active, libre à nous soit de le faire en rendez-vous

et que ça joue comme ça - la personne y va [sans démarche supplémentaire] - ou par téléphone ou par système d'assignation. (CP05)

6.2.6 *Bilan intermédiaire à propos des instruments de redevabilité bureaucratique*

Les quatre cas présentés dans cette partie (contrôle mensuel des recherches d'emploi, systématisation du bilan professionnel, déclenchement des sanctions et suivi des assignations) sont liés à une volonté de rationalisation du travail des conseillers et d'encadrement de leur marge discrétionnaire. Ces efforts de rationalisation ne sont cependant pas entièrement similaires.

- La systématisation du contrôle des recherches d'emploi vise à simplifier le système en fixant un cadre temporel strict (1) aux demandeurs d'emploi pour rendre leurs preuves de recherche d'emploi et (2) aux conseillers pour contrôler ces dernières et déclencher, si nécessaire, la procédure de rappel pouvant conduire à des sanctions.
- La systématisation du bilan professionnel vise pour sa part un meilleur ciblage des mesures attribuées aux demandeurs d'emploi, ainsi qu'une plus grande homogénéité dans la façon de constituer les dossiers des conseillers, ce qui devrait faciliter le passage de dossiers entre conseillers.
- En matière de prises de sanctions, les procédures développées visent à garantir un traitement équitable des demandeurs d'emploi en faisant en sorte que deux personnes ne soient pas sanctionnées différemment pour la même faute. Elles tendent également à limiter les possibilités d'avertissement auxquelles recourraient certains conseillers. Nous constatons que l'argument de l'équité de traitement est avant tout employé pour durcir les pratiques.
- Le recours aux assignations et leur suivi semble encore peu formalisé au moment de nos entretiens. Les quelques procédures mises en place concernent le contrôle du comportement des demandeurs d'emploi assignés. Il s'agit de vérifier que la personne s'est bien présentée à l'employeur ou à l'organisateur de mesures auprès duquel elle était assignée. Comme pour les recherches d'emploi, les procédures visent à garantir que les demandeurs d'emploi n'ayant pas respecté leurs devoirs soient sanctionnés.

Au-delà des effets recherchés, ces procédures provoquent des effets non intentionnels pour lesquels certains conseillers les critiquent. Les prescriptions liées au contrôle des demandeurs d'emploi (vérification des recherches d'emploi, sanctions et assignations) tendent en effet à alourdir la charge de travail administratif de redevabilité bureaucratique, point que nous allons développer dans la partie suivante.

La systématisation du bilan d'entrée des demandeurs d'emploi rencontre, pour sa part, une certaine hostilité liée à un conflit potentiel entre redevabilité bureaucratique et redevabilité professionnelle. D'une part, les rubriques uniformisées du formulaire tendent à réduire la complexité du travail de bilan que certains conseillers, spécialisés en la matière, souhaitent pouvoir effectuer. D'autre part, de manière quasiment inverse, l'existence d'un bilan pour tous conduit à imposer la réalisation d'un bilan, opération consommatrice de ressources, avec chaque demandeur d'emploi, alors que jusque-là cette opération était discrétionnaire, permettant de s'en abstenir lorsqu'elle ne faisait pas sens

(comme pour les chômeurs ayant un emploi garanti après quelques mois, ou pour les personnes maîtrisant trop peu le français).

Dans les quatre cas présentés dans cette partie, les procédures tendent à limiter le pouvoir discrétionnaire des conseillers, ce qui permet de réduire l'arbitraire dans le suivi des demandeurs d'emploi, mais qui limite les possibilités d'un suivi réellement sur mesure et qui suscite un accroissement notable du travail administratif.

6.3 Charge, surcharge et pouvoir discrétionnaire

6.3.1 *La charge de travail découlant des attentes de redevabilité*

La question de la charge de travail a déjà été mentionnée dans les parties précédentes, mais elle mérite d'être approfondie, car elle est étroitement liée aux problématiques de redevabilité et de pouvoir discrétionnaire. D'une part la charge de travail est accrue par les exigences de redevabilité. D'autre part l'existence d'une charge supérieure à la moyenne accroît le pouvoir discrétionnaire, car elle est employée comme justification pour se soustraire à certaines exigences, notamment en matière de redevabilité.

Les extraits ci-dessous détaillent la nature du travail administratif lié aux attentes de redevabilité bureaucratique (conformité), ainsi que le temps employé pour répondre aux questions que les assurés posent par téléphone en dehors de leurs entretiens (redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires).

Ce qui pose problème c'est, par exemple, le fait que, même si on a un dossier complet, qui est à disposition de la hiérarchie en cas de besoin, comme quand il y a une réclamation, on doit quand même mettre toute l'information sur PLASTA. On perd à chaque entretien entre 15 et 20 minutes pour introduire dans l'informatique le profil exact du candidat. C'est vrai qu'il faut s'informatiser et ça fonctionne bien quand on a 80 dossiers, comme c'était prévu au départ. On en a eu 180... (CP18)

Les charges administratives sont assez lourdes. Si on fait une demi-heure, maximum trois quarts d'heure d'entretien, ça engendre quand même un travail administratif derrière qui n'est pas négligeable. Notamment si on a décidé de faire une mesure. (...) Un entretien engendre en moyenne un quart d'heure d'administratif. Il y a un entretien qui se déroule avec un assuré, il sort de là, vous faites un PV d'entretien succinct, les grandes lignes. (...) Rien que faire ce PV c'est cinq à dix minutes. Maintenant si on doit investiguer, (...) si on doit rechercher vraiment une mesure active qui peut convenir à l'assuré, ça augmente drôlement le temps. Et le fait de trouver la mesure, ça ne veut pas dire qu'on a terminé. Après on a toute une procédure de papier à faire. Donc une mesure active, (...) c'est une heure de travail. (...) C'est une succession de petites tâches qui nous fait un travail administratif extrêmement conséquent et je pèse mes mots. (CP05)

On fait environ sept rendez-vous par jour plus une orientation, l'orientation c'est les nouveaux dossiers qu'on accueille. Donc, là, c'est des entretiens qui sont beaucoup plus longs, approfondis parce qu'on fait connaissance et on explique aussi à la personne comment va se passer son séjour avec nous. Et c'est vrai que huit entretiens, c'est énorme. C'est sûr qu'il y en a qui sont plus courts, d'autres plus longs, il y a de la diversité. Mais si on tient compte de tout le travail caché qu'on fait, c'est-à-dire les téléphones, les gens qui ont sans arrêt des problèmes... On les voit une

fois par mois, mais ils ont toujours des tas de choses à nous demander entre deux rendez-vous et c'est vrai que là on est de plus en plus pressé et on a moins de temps. (CP03)

On perçoit dans ces citations que les exigences de redevabilité sont concurrentes: si l'on met l'accent sur la conformité (redevabilité bureaucratique) on dispose de moins de temps pour répondre aux attentes des demandeurs d'emploi (redevabilité vis-à-vis des usagers).

6.3.2 Absences et épuisement professionnel

Outre la charge du travail administratif requis pour chaque dossier, le nombre de dossiers attribué à chaque conseiller est lui aussi, au moment de notre enquête, en augmentation. Le problème de surcharge est rendu encore plus criant en cas d'absences prolongées de conseillers dont les dossiers sont transmis à leurs collègues.

La statistique ne tient pas compte des CP absents, ce qui fait qu'on a plutôt en général 145 dossiers que 125. (Cadre intermédiaire, canton A)

Le fait que l'activité des conseillers ORP confronte fréquemment à des situations sociales difficiles accentue le risque d'épuisement professionnel. En effet, les conseillers doivent faire la part des choses entre des situations humaines et sociales parfois très lourdes du point de vue émotionnel, l'impératif de réinsertion rapide fixé par le cadre législatif et l'étroitesse du marché de l'emploi.

Les conditions de travail sont assez dures. Parce qu'on fait un métier où on ramasse toutes les heures, tous les jours beaucoup d'éléments négatifs, donc il faut pouvoir les évacuer. Il y en a qui le font plus ou moins bien. Ce n'est pas toujours évident. On est mis sous pression quand même par la hiérarchie qui veut de plus en plus... qui a de moins en moins de financement. (CP11)

Le fait d'avoir un nombre de dossiers supérieur à la moyenne amène les conseillers à limiter les contacts avec les demandeurs d'emploi ou du moins à cadrer plus strictement leurs interactions avec ces derniers.

Dans le groupe, (...) on est assez surchargés. Il faut donc qu'on apprenne à avoir des objectifs au départ [des entretiens] pour que le temps imparti puisse être respecté. Des fois les personnes aimeraient aller dans d'autres directions [que celle fixée dans l'objectif] et on doit les interrompre, ce qui est peut-être un peu dommage. Des fois on n'a pas le temps d'écouter suffisamment les gens. (CP04)

Les pressions psychologiques découlant de la position intermédiaire que les conseillers occupent entre les attentes divergentes de la hiérarchie, des personnes au chômage et des employeurs peuvent engendrer des cas d'épuisement professionnel, quand il ne s'agit pas de conflits hiérarchiques dans lesquels l'absentéisme constitue souvent une option de sortie. Lorsqu'un conseiller est absent, il n'existe pas de conseillers tournants qui prennent en charge les dossiers des absents. Au contraire, ces derniers sont confiés à des collègues déjà surchargés qui ne peuvent pas les suivre de près et se limitent en général à répondre aux éventuelles demandes d'information des demandeurs d'emploi. Une telle situation peut entraîner deux types de conséquences. D'une part les collègues risquent l'épuisement professionnel.

Maintenant j'ai 175 dossiers et je gère ceux d'une collègue absente. En gros ça m'en fait 250, depuis un mois, c'est peut-être aussi pour ça que je suis malade. Là, on a trop. Je suis très organisée, je peux venir à 7h et repartir à 17h, sans laisser traîner de travail, mais il y a un

moment où on ne peut plus. Il faut être lucide, on ne peut pas toujours absorber tout ce qui arrive.
(CP06)

Le travail des malades retombe sur les autres et au bout d'un moment ils vont craquer aussi.
(CP04)

D'autre part, à son retour d'absence prolongée, le conseiller se retrouve avec une charge de travail supérieure à celle qu'il avait laissée, car ses dossiers n'ont pas été suivis au-delà des demandes urgentes.

J'ai eu deux mois de bras cassé (...) et donc on m'a pris des dossiers et (...) mes cinq collègues s'en sont occupés, pas occupés comme s'ils étaient à leur charge. C'est clair qu'ils ont répondu aux questions, etc. Alors où c'est difficile, c'est quand on revient. Il faut récupérer les deux mois d'absence, il y a des décisions qui n'ont pas été faites, etc., etc. Donc ça, au niveau organisationnel, c'est le bordel le plus complet. (...) Il n'y a aucune solution de remplacement quand un conseiller n'est pas là. On fait le minimum vital et voilà. Donc ça c'est dommage, un, pour le demandeur d'emploi et deux, pour le conseiller quand il revient. (...) Si je suis absent pour un laps de temps assez important, on envoie une lettre à mes DE pour dire que c'est madame X ou monsieur Y qui va s'occuper... Donc s'il y a des questions on ne va pas hésiter, mais on ne va pas lui fixer des entretiens, ils ne sont pas convoqués, etc. (...) Après il y a des gens qui ont trouvé du travail et les dossiers ne sont pas fermés, etc. (...) Après il y a des gens qui ont donné leurs recherches d'emploi, ils ont reçu des demandes de justifications qui n'avaient pas lieu [d'être]. Il y a tout un tas de problèmes comme ça à régler et là-dessus vous revenez et votre agenda est plein, normalement. Et pendant une semaine vous régalez pour remettre tout ça à jour et puis après une semaine vous êtes encore plus crevé que vous ne l'étiez avant. (CP17)

Et puis alors quand la personne [collègue] pète les plombs, pendant un bout de temps personne ne s'occupe de son travail. On pense qu'elle va revenir et quand elle revient, elle se retrouve avec ça sur le bureau. Et quand elle pète les plombs suffisamment longtemps, c'est les autres qui vont devoir reprendre tous les dossiers avec surcharge chez les autres. Si déjà ils étaient juste limite, vous leur mettez la tête dessous et puis ça veut dire que quand la personne va revenir, c'est peut-être deux autres qui vont péter les plombs. (CP01)

Dans un tel contexte, les exigences de productivité, telles que le fait d'intensifier la fréquence des entretiens, sont particulièrement mal perçues, d'autant plus lorsque leur efficacité est mise en doute.

On nous rajoute toujours de l'administratif en plus, alors que quelque part il nous manque toujours des ressources. (...) Ils veulent doubler la cadence mais sans machine supplémentaire.
(CP01)

Dans notre secteur, il y a beaucoup de CP malades, la question de la quantité devient importante. Je me rends compte qu'il va de plus en plus falloir faire vite avec les candidats. (...) La rentabilité ici n'est pas tellement dans le nombre de placements, mais plutôt dans le nombre d'entretiens qu'on arrive à faire par jour. À mon avis le lien entre le nombre d'entretiens et l'efficacité du placement n'est pas démontrée. On a la quantité, mais la qualité..., je ne sais pas si elle est là. (...) En dix minutes on ne peut pas remplir une feuille de route valable. (CP04)

Le décalage existant entre les ressources à disposition et la charge de travail ne passe pas totalement inaperçu de la hiérarchie et, dans certains cas, c'est avec l'accord de leurs supérieurs que les conseillers ne respectent pas totalement les prescriptions

administratives. Cette tolérance ne s'observe pas dans tous les cas et n'est pas ressentie par tous les agents. Le second extrait ci-dessous montre une vision de la situation qui n'est, de loin, pas partagée par tous les conseillers rencontrés.

Le fait de laisser des CP gérer 180 dossiers ne leur permet pas de fonctionner. Je n'hésite pas à le dire à [l'inspecteur du SECO], je lui dis de s'asseoir à ma place et de voir s'il peut faire mieux. (CP08)

Maintenant c'est vrai qu'au vu de la surcharge, nos chefs ont aussi énormément de surcharge, donc moi je sens personnellement moins de controlling. Je trouve qu'on a une immense confiance en nous, les conseillers par rapport à notre travail. Je n'ai pas l'impression d'avoir quelqu'un qui est tous les jours-là, «Tu as fait combien d'entretiens aujourd'hui et puis combien de résultats tu as eus ?» (...) Je dirais qu'à l'heure actuelle, depuis la surcharge qu'on a, il y a peu d'attentes de la part de notre hiérarchie, cantonale ou de la Confédération. (CP01)

La fréquence des entretiens constitue alors la variable d'ajustement la plus évidente.

La solution, c'est que quand vous avez une charge de travail de plus en plus élevée, vous ne pouvez pas être à 100% sur tout ce que demande la LACI donc à un moment il faut bien laisser de côté certaines choses. N'importe quelle assurance fonctionne comme ça, entre nous soit dit, même une entreprise. (CP17)

Dans ce secteur en tous cas, ce n'est pas possible de voir la personne chaque mois. (CP04)

On essaie de voir les gens un peu moins souvent, au lieu de les voir tous les mois, on les voit tous les mois et demi. Ça on peut quand même le faire, bien sûr. (CP03)

Outre cette discrétion formelle, tolérée par les différents niveaux de la hiérarchie, subsistent des espaces de discrétion informelle qui constituent des pratiques adaptatives permettant aux conseillers de faire face à la surcharge. En 2004, le pouvoir discrétionnaire des conseillers se situe aux marges de leur activité. Pour accomplir le travail administratif que l'on attend d'eux, les conseillers peuvent écourter les entretiens et surtout profiter des absences non-annoncées des assurés.

C'est vrai qu'on a quand même une liberté d'organisation qui fait que si on sent qu'on a trop de travail, on va pouvoir aussi certains jours écourter certains entretiens où il n'y a rien de spécial. Quand on voit une personne tous les mois et bien c'est sûr qu'il y a des mois où il n'y a pas grand-chose à se dire. Elle a fait ses recherches correctement ou elle est en mesure active, ça se passe très bien. Il n'y a pas eu de réponses particulières dans ses recherches donc il n'y a pas quelque chose à analyser, à approfondir, à discuter. On regarde, il n'y a pas de postes [vacants]. Bon et bien aujourd'hui c'est court. Et puis tout d'un coup on va gagner un peu de temps pour pouvoir avancer dans le reste. Et puis bon il y a aussi quelque chose, c'est qu'il y a des gens qui ne viennent pas au rendez-vous. Et puis il y a des gens qui ne viennent pas aux orientations [premiers entretiens]. Quand on le sait au dernier moment, on se retrouve tout d'un coup avec une heure et demie et je dirais que moi, il y a des semaines où j'ai des dossiers qui s'amoncellent et puis je me dis «hou la la» et le lendemain j'ai une orientation qui ne vient pas et hop la pile elle est liquidée. C'est vrai que c'est un peu les fruits du hasard. C'est aléatoire. Mais c'est vrai qu'il y a quand même dans le mois, je dirais, deux ou trois entretiens où ils ne se présentent pas. Et au moins une ou deux orientations qui ne viendront pas. (CP03)

Le fait que les conseillers doivent compter sur des rendez-vous manqués par les chômeurs pour pouvoir effectuer entièrement leur travail est assez surprenant. Il dénote soit une

mauvaise organisation des conseillers, soit un manque d'anticipation de la part de la hiérarchie. Dans le deux cas, la volonté d'assurer un suivi conforme des demandeurs d'emploi tout en disposant de ressources limitées s'avère problématique. Elle conduit à une perte de qualité, soit dans le travail administratif, soit dans le suivi des demandeurs d'emploi, avec des conséquences négatives sur la santé des conseillers comme nous allons le voir dans la section suivante.

6.3.3 *Le financement retardé des ORP et la surcharge des conseillers*

La situation de surcharge décrite dans la partie précédente est directement liée à l'imprévisibilité du chômage et au mode de financement des ORP. Ces derniers, du fait du financement par enveloppe budgétaire, fonctionnent à flux tendus et avec un décalage temporel conséquent. Le délai requis pour former des conseillers supplémentaires vient s'ajouter au temps nécessaire pour obtenir le financement des postes et effectuer les recrutements. En conséquence, les ORP s'ajustent à retardement aux fluctuations du marché de l'emploi et ne disposent d'une capacité résiduelle que lorsque le chômage baisse significativement, étant donné qu'ils se trouvent alors en surnombre jusqu'à la fin de la période budgétaire.

Le chômage est revenu à vitesse grand V sans que personne s'y attende et puis entre le moment où le chômage est monté et le moment où les accords [avec la Confédération] sont arrivés pour accepter d'augmenter l'effectif des conseillers, déjà là il y a eu une période où on était un peu essoufflé et puis le temps que ça se décide, que les gens soient engagés et formés et bien... il se trouve que ça continue à monter. Donc on court un petit peu après le train en ce moment (...). (CP03)

Il y a deux ou trois ans qu'on parle qu'on est en surcharge et puis on l'est toujours malgré qu'on fait des réorganisations, des changements de ci ou de ça ou des engagements. Il y a quand même toujours un manque chronique. On fonctionne beaucoup au niveau de la prise en charge du personnel par réaction et non pas anticipation. Donc on voit que le chômage monte, on augmente, mais en fait, du temps qu'on forme les gens tout ça, et bien on n'a pas de bénéfices de ça. (...) Avant j'avais plus de dossiers, mais dans un sens il me semble plus de temps devant moi pour faire des choses avec les gens [c.-à-d. suivre les demandeurs d'emploi]. (CP07)

Alors avec le temps, c'est vrai qu'on est toujours un peu à contresens par rapport à l'augmentation du chômage. Si ça augmente, nous on doit absorber. Nous on est passé de 650 à 1200 [DE inscrits à l'ORP], et bien nos [nouveaux] collègues, ils sont venus huit mois après. Pendant huit mois, il a fallu ramer. Alors qu'est-ce que vous faites ? (...) À un moment donné vous êtes fatigué, ce n'est plus possible. (CP09)

Le rapport entre accroissement de la charge et épuisement professionnel semble relever de l'évidence pour les conseillers qui déplorent l'absence de mesures concrètes pour faire face aux difficultés récurrentes qu'entraîne le financement par enveloppe budgétaire couplé aux variations parfois subites du nombre de chômeurs.

Ça fait six ans qu'on parle de nos besoins, de ce qu'on souhaite obtenir et on voit beaucoup de choses nous revenir derrière, mais pas forcément ce qu'on a demandé. On a aussi cette séance sur le burn-out, mais j'ai l'impression que c'est surtout pour se justifier, dire qu'on a fait quelque chose. (CP18)

Alors ce qui est lamentable dans tout ça, c'est que le SECO a organisé l'année passée une journée complète, on a fermé les ORP, pour trouver des solutions, (...) [mais] l'attitude sur la charge de travail n'a absolument pas bougé d'un quart de pouce. Donc soit on dit, «vous êtes en surcharge de travail, on le sait et puis vous risquez un burn-out et puis vous faites bien attention» ou alors on dit «on a fait ce séminaire-là et on prend des décisions pour améliorer la situation, (...) [comme] une charge de travail quotidienne un peu moins élevée». (...) Mais non ! Il n'y en a pas un, en partant de Berne jusqu'au niveau cantonal, qui prend une décision. On constate les faits mais on ne propose pas de solution. Donc quand ça commence à coincer, qu'il en manque cinq comme à l'ORP de X, on commence à se poser des questions. Mais c'est trop tard, c'est avant [qu'il fallait intervenir]. (...) La solution, c'est (...) de laisser de côté certaines choses. N'importe quelle assurance fonctionne comme ça. (...) Ça c'est la première des solutions. (...) [La deuxième c'est qu']on arrête d'engager des conseillers quand il y a du chômage et de les mettre dehors quand il n'y en a plus. On garde l'effectif normal toute l'année. (...) On ne peut pas demander aux gens, quand ça arrange, de travailler à 150% et les licencier quand ça ne marche plus. (CP17)

La surcharge constitue un problème récurrent que le raccourcissement et l'irrégularité des cycles économiques contribue à aggraver. En effet, le développement des ORP suit, à distance, l'évolution de la conjoncture économique. Ils ont ainsi connu une importante phase de croissance entre 1995 et 1998, suivie d'une phase de restructuration jusqu'à fin 2001. Puis le chômage est reparti à la hausse et, début 2004, les ORP étaient encore en train d'engager du personnel supplémentaire.

Au début de l'année 2001, alors que la conjoncture était favorable, le président de l'association faîtière des offices cantonaux du travail (AOST) regrettait que l'évolution positive du marché du travail conduise ses membres à réduire des capacités qu'ils venaient à peine de finir de mettre en place.

«Nous sommes obligés de faire partir dans d'autres branches un personnel qualifié, formé aux frais de l'assurance-chômage, sinon de le licencier. Il est pourtant clair à nos yeux que les chiffres du chômage recommenceront à grimper d'ici quelques années et que nous aurons de nouveau grandement besoin de ces collaborateurs, que nous aurons beaucoup de peine à trouver. (...) Pour trouver du personnel qualifié et motivé, le former correctement et lui permettre de réunir des expériences professionnelles utiles, il faudrait une certaine continuité et stabilité, c'est-à-dire une chose qui n'existe pas dans notre domaine de travail et de compétence.» (AOST, 2000: 2)

Suite au retournement conjoncturel survenu à l'automne 2001, les ORP sont à nouveau entrés dans une phase de croissance et l'on a enregistré un doublement du nombre de demandeurs d'emploi en 2 ans (de 100 000 à 200 000 entre avril 2001 et avril 2003). Le rapport annuel de l'AOST pour la période 2001-2002 faisait état des hésitations de ses membres à engager des moyens supplémentaires de crainte de se retrouver en surcapacité.

«Devons-nous augmenter les capacités des ORP et développer les mesures de marché du travail (et risquer de nous retrouver bientôt avec des surcapacités coûteuses) ou, misant sur une amélioration rapide, nous accommoder temporairement de sous-effectifs et de surcharges de travail (et imposer à notre personnel et à nos usagers une situation qui deviendrait intolérable si elle devait se prolonger)? Faute d'informations pertinentes, nous ne savons que décider.» (AOST, 2002: 2)

Le choix effectué à cette période consista à augmenter modérément les effectifs des ORP avec les conséquences que nous venons d'évoquer.

«Entre 2001 et 2004, le nombre de demandeurs d'emploi prit à nouveau l'ascenseur, augmentant de 76%, alors que les effectifs des ORP ne progressèrent que de 44%.»(Engler, 2006: 16)

6.4 Pouvoir discrétionnaire et redevabilité

Les conseillers rencontrés ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée pour les tâches dont l'accomplissement est contrôlé par le biais d'indicateurs de moyens. Ces instruments parviennent donc à imposer une relative uniformisation dans des domaines tels que la fréquence des convocations, le contrôle (sommaire voire binaire des recherches d'emploi) ou encore le recours plus précoce à des mesures actives (MMT). L'existence de procédures, comme dans le cas du déclenchement des sanctions ou du suivi des assignations, ainsi que la possibilité du passage d'un réviseur externe, contribuent également à réduire le pouvoir discrétionnaire des agents locaux.

En revanche, les conseillers disposent d'une grande latitude dans le choix des mesures⁸⁶, le déroulement des entretiens et leur retranscription. En raison de la nécessité d'individualiser la prise en charge et du caractère qualitatif des opérations concernées, il s'avère peu réaliste de prescrire et de contrôler le déroulement de ces processus. C'est la «marge de manœuvre métier» qui sera présentée au point suivant.

Toutefois, la volonté du canton A de réguler la planification des entretiens en contrôlant les agendas des conseillers se heurte à des résistances que l'on ne peut simplement interpréter comme une volonté de maintenir une zone de confort. On peut aussi y voir un conflit de redevabilités, entre une redevabilité bureaucratique et une redevabilité professionnelle, qui prescrirait des normes différentes, centrées sur l'accompagnement des usagers (cf. 6.4.2). Comme le fait remarquer Lipsky (1980), les agents de première ligne aspirent à un statut professionnel tout en étant soumis à un statut bureaucratique, ce qui ne va pas sans causer des tensions, étant donné que leur marge de manœuvre de ces semi-professionnels ne jouit pas de la même reconnaissance que celle d'un médecin.

L'appréhension de cette tension par les responsables peut varier et nous observerons la diversité des styles de gestion adoptés par les responsables d'ORP à ce propos, avant de caractériser les stratégies cantonales de gestion du caractère discrétionnaire de l'activité des conseillers.

6.4.1 *Marge de manœuvre métier*

Durant les premières années des ORP, la formation des conseillers s'effectuait en premier lieu «sur le tas». La formation officielle était brève et essentiellement théorique. Le métier s'apprenait donc à travers un processus de socialisation par les pairs. La marge de

⁸⁶ Nous verrons dans le chapitre 8, que certains cantons ont, par la suite, mis en œuvre des modèles de «phasage» prescrivant aux conseillers l'ordre dans lequel les différents types de mesures doivent être suivies par les demandeurs d'emploi.

manœuvre métier n'est donc pas liée au fait de bénéficier d'une formation reconnue, mais plutôt à l'expérience accumulée.

Nous, à l'époque, on avait, je crois, vingt et un jours de formation. Et puis surtout on assiste aux entretiens de nos collègues au début. On est parrainé par un collègue. Moi j'ai eu la chance d'être parrainée par quatre, c'est-à-dire que j'ai fait une semaine avec chacun d'eux. Donc j'ai vu quatre méthodes de travail, je trouvais que c'était très enrichissant d'en voir plusieurs. Et puis c'est vraiment des habitudes qu'on garde. J'ai remarqué que les tout premiers entretiens que j'ai faits c'est des choses qui m'ont beaucoup marquée. C'est pour ça que c'est bien d'en faire avec différentes personnes parce qu'on peut prendre le meilleur de chacun. Et ça dure un mois donc ces entretiens parallèles. Après, à mon époque, et bien on recevait des dossiers et on les convoquait et puis on était lâché dans la nature. Je crois que maintenant, les personnes qui viennent de commencer font quand même quelques entretiens en duo ou avec des collègues ou avec le chef mais à l'époque ce n'était pas le cas. (CP03)

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que les conseillers, en particulier les plus anciens d'entre eux, bénéficient d'une grande indépendance dans l'exercice de leur métier.

On peut faire ce qu'on a à faire de façon très libre. Si ce qu'on veut faire est pertinent on peut le défendre. (CP02)

C'est un métier où on est relativement indépendant (CP14)

Il convient tout de même de rappeler que cette liberté s'exerce dans le cadre relativement contraignant que forment les prescriptions légales et les procédures administratives. Les conseillers disposent d'une certaine latitude pour individualiser le suivi des demandeurs d'emploi.

On a quand même une grande liberté d'activité, je veux dire par rapport aux possibilités des MMT, nous en tant que CP, on a quand même un grand pouvoir finalement, une grande latitude par rapport au retour à l'emploi, d'avoir une approche individualisée. (CP15)

On a une grande marge de manœuvre sur la façon déjà de réinsérer les chômeurs, de les recevoir, de retransmettre des procès-verbaux dans PLASTA. Donc je veux dire, il y a quand même un cadre qui n'est pas si rigide que ça, qui est assez extensible et puis on peut adapter individuellement à chaque personne, les entretiens et autre. (CP17)

L'activation constituant un processus individualisé, il n'est pas possible de le standardiser entièrement, ce qui laisse aux conseillers une marge de manœuvre qui peut, entre autres, être employée pour accroître graduellement les exigences à l'égard des demandeurs d'emploi.

On va se donner trois, quatre mois [avant d'élargir l'espace géographique des recherches]. Mais ça c'est moi qui le dis, il n'y a aucune loi qui me le dit. Peut-être un collègue ça sera six, sept mois. Ca je crois que c'est l'appréciation personnelle ou en fonction de la personne qu'on a en face. (CP05)

Le temps consacré aux demandeurs d'emploi constitue la principale variable d'ajustement des conseillers. Alors que la fréquence des convocations est censée suivre des règles assez strictes, rien n'empêche les conseillers de moduler la durée des entretiens, tant que les rendez-vous rallongés sont compensés par des entretiens écourtés.

Si vous suivez un dossier depuis deux ou trois ans, en un quart d'heure vous avez fait le tour de sa situation. (CP06)

Moi ce que je n'aime pas trop, c'est qu'on a des agendas et puis qu'on nous dit, «ouais ben c'est une demi-heure pour les suivis, une heure pour ci, quarante-cinq minutes pour ça». Ça, ça fait très production industrielle, je dirais. Donc ça je n'aime pas trop, parce que c'est vrai qu'il y a des entretiens, je peux les faire en dix minutes comme il y en a d'autres, je peux les faire en une heure et quart. (CP17)

La modulation du temps accordé aux demandeurs d'emploi dépend de la connaissance du dossier par le conseiller – les dossiers connus vont plus vite – mais aussi des besoins et des demandes des personnes reçues.

Le temps consacré à chaque DE est modulable. Il y a des gens dont le projet était déjà bien dégrossi, bien orienté, qui font des démarches tout à fait convenables, ou qui sont déjà en formation avec un projet, là quinze minutes c'est largement suffisant. D'autres personnes ont besoin de parler et alors là, il faut leur consacrer une heure. Plus, ce n'est pas possible. Nous n'avons pas le temps suffisant. (CP13)

Certains conseillers expérimentés observent que les rendez-vous durent plus longtemps une fois qu'une relation s'est construite entre eux et les personnes reçues. Ils prévoient des plages plus grandes lorsqu'ils ont l'intention de proposer à la personne de suivre une mesure active, mais allègent le suivi une fois que le demandeur d'emploi y participe.

Moi, je mets en principe une demi-heure pour un suivi. Après c'est vrai qu'avec certaines personnes, après le quatrième ou le cinquième rendez-vous, là où vous commencez réellement à faire connaissance avec la personne, une fois qu'elle s'est stabilisée dans sa situation de DE, là je mets quarante-cinq minutes. Je n'en prendrai peut-être que trente d'ailleurs, mais lorsque je sais que ça va plutôt déborder, ou si je dois parler d'une MMT qui pourrait à la limite convenir à la situation de la personne, à ce moment-là je sais que la fois prochaine je vais prendre un peu plus de temps. Par contre, la personne qui est en mesure, qui est dans un cours, le suivi je vais le faire en quinze à vingt minutes. C'est amplement suffisant. (CP15)

Dans le canton A, la planification des journées de travail de certains conseillers s'écarte de la norme des huit entretiens par jour que l'on observe habituellement. Les modes d'organisation atypiques décrits ci-dessous semblent être des reliquats de périodes passées durant lesquelles les normes étaient très différentes (cf. 6.2.2)⁸⁷.

J'ai dit au nouveau responsable de l'agence quand il est arrivé: «J'ai pour habitude de gérer mon temps et mon travail comme je veux, je reçois les candidats autant que je peux, si un matin j'ai trois rendez-vous, j'en ai trois, si j'en ai quinze, j'en ai quinze. Je ne veux pas avoir à me justifier pourquoi, à partir du moment où, à la fin du mois, j'ai mes 200 rendez-vous et que vous êtes satisfait parce que j'ai vu tous mes candidats». (CP06)

Je fais les entretiens courants durant les 15 derniers jours du mois, où je vois jusqu'à 15-16 personnes par jour. En revanche, dans les deux premières semaines du mois il y a des jours où j'ai 3 ou 4 entretiens, dont certains vont durer 1h, 1h30, plus les inscriptions et toutes ces choses-là. (CP 10)

⁸⁷ Une partie du mois était consacrée aux entretiens de suivi, une autre au timbrage et une autre aux nouvelles inscriptions. Les demandeurs d'emploi étaient rencontrés selon l'ordre alphabétique...

Un des conseillers du même canton concède même avoir adopté des modes de suivi très informels avec certaines personnes auxquelles il accorde toute sa confiance.

J'ai à peu près 120 dossiers, dont 15 personnes que je ne convoque même plus, elles prennent contact directement, m'expliquent ce qu'elles font par téléphone ou email, le contrôle se fait de façon informelle. (CP16)

6.4.2 *Le rôle professionnel d'accompagnement*

Les conseillers valorisent fortement le fait de pouvoir apporter une aide aux chômeurs, qu'elle soit passive (écoute) ou plus ou moins active (conseil, placement), même si, dans la réalité, cette aide n'est pas toujours souhaitée, ni toujours efficace.

«Pour ceux qui démarrent une activité de conseiller dans un ORP, la source première de motivation est souvent celle d'aider la personne en difficulté à résoudre ses problèmes. Leurs attentes initiales sont souvent très fortes, avec une bonne dose d'idéalisme. Mais elles sont rapidement mises à mal au contact de la réalité:

Ils veulent faire du conseil, et ils sont obligés de sanctionner.

Ils veulent aider tout le monde, aussi des gens qui n'ont souvent pas envie de l'être.

Ils ont une représentation de ce que devrait être la qualité d'un accompagnement et se sentent contraints par le système en place et les limites claires qu'il impose.» (Held, 2009: 17)

Les conseillers rencontrés dans notre étude, questionnés sur les aspects gratifiants de leur activité ne font pas exception et évoquent le plus souvent la possibilité de pouvoir apporter une aide aux personnes qu'ils suivent et avec lesquelles ils construisent souvent une relation.

C'est un métier qui peut être très gratifiant. On a vraiment l'impression de pouvoir aider les gens. (CP08)

Ma gratification à moi, c'est le nombre de messages. Je prends pour preuve le nombre de messages de remerciements que j'ai reçus à la fin de l'année. (CP09)

C'est la satisfaction des candidats, quand ils nous écrivent ou qu'ils nous disent qu'ils ont trouvé un travail. Quand notre chef nous dit que nous avons des bons résultats. (CP14)

Gratifiant, c'est quand quelqu'un téléphone et puis qu'on me dit, «j'ai trouvé un emploi». C'est super. Ce qui est gratifiant c'est non seulement qu'il retrouve un emploi, évidemment c'est la chose première, mais aussi quand mon DE repart de là en étant malgré tout, quand même, content, c'est gratifiant, j'entends. On sent qu'on avance. On n'a pas l'impression d'être là et puis que cette personne de toute façon, elle sait qu'elle est obligée de venir là. Pendant les fêtes, j'ai plusieurs de mes DE qui sont arrivés avec un biscuit, avec une bouteille, des petites choses qui évidemment ne vont pas nous influencer... faut faire attention à ce que je dis [rires]... non, non mais je veux dire, voyez, c'est des petites attentions qui nous font dire, ben je ne suis quand même pas tout à fait dans le faux. (CP05)

C'est en partie pour préserver cette source de motivation que de nombreux conseillers se montrent réticents face aux tentatives de rationalisation et à l'essor des procédures administratives de contrôle bureaucratique. Ils estiment être avant tout redevables vis à vis des chômeurs. En termes de redevabilité, la rationalisation met l'accent sur une

redevabilité en termes de conformité qui vient s'opposer à une redevabilité en termes de service aux usagers. Le dilemme entre orientation bureaucratique et orientation vers le service identifié par Lipsky semble exacerbé par les tentatives de rationalisation de l'activité de première ligne.

À mon avis, on est un organisme d'utilité publique, donc on doit répondre au public (...) et pas trop penser aux questions de rendement, même si le chômage est une assurance. (CP17)

Notre travail c'est surtout d'être un maximum à l'écoute du candidat et on nous enlève ce travail d'écoute pour faire de l'administratif qui, à notre avis, n'est pas justifié. On ne sait pas vraiment pourquoi on nous demande de faire ce travail. Peut-être parce qu'il y a une réclamation pour 1000 dossiers et qu'ils veulent être sûrs que tous les dossiers soient faits pareils en cas de réclamation. (CP18)

On a de plus en plus de mal à concilier avec le controlling cette culture où l'on est proches du candidat, où on le suit pas à pas, sans faire du maternage, mais en comprenant ce qu'il vit. Les CP ont une légitimité par rapport à leurs candidats qui se sentent compris et aidés, mais peu par rapport à leur direction qui ne connaît pas leurs vrais problèmes. (CP16)

L'aide que les conseillers sont en mesure d'apporter varie en fonction du profil des demandeurs d'emploi et de l'état du marché du travail. Pour les personnes les plus précaires, l'aide peut facilement glisser du conseil à l'accompagnement psychologique. Cette tendance semble plus marquée chez les conseillers du canton A.

De plus en plus on doit les consoler, on ne peut pas leur dire qu'ils ne vont pas retrouver de travail. On doit essayer de les guider et des fois il y en a qui arrivent, ils pètent les câbles, on a toujours un paquet de mouchoirs sous la main. (CP10)

Selon la loi, on devrait s'en tenir à l'emploi proprement dit, mais on s'aperçoit que la majorité des DE ont d'autres problèmes que le travail. Beaucoup ont des problèmes financiers ou de marginalisation. La première chose qu'ils arrêtent de faire c'est payer leurs impôts, ensuite c'est les assurances, plus le temps passe plus les problèmes s'aggravent. Là-dedans le problème de l'emploi devient secondaire. Il y a tellement d'autres problèmes à côté, les gens parlent de survivre, ils sont très vite marginalisés. (CP12)

Le rôle d'accompagnement ne concerne pas que les demandeurs d'emploi les plus précaires. Il est en effet possible, selon les conseillers, de préserver, voire d'accroître l'employabilité des personnes suivies, grâce à l'écoute et l'accompagnement.

Une partie du travail c'est de maintenir les gens en bon état moral. (CP16)

Les DE attendent avant tout accompagnement, compréhension, respect. Ils ont énormément d'attentes parce que, eux, ils sont perdus. (...) Pour moi ce qu'on fait c'est surtout garder, voire rendre les gens employables. Nous c'est surtout là qu'on est très, très, très utile. (CP09)

Certains conseillers estiment que la proportion de dossiers pour lesquels un suivi de type psychosocial est nécessaire s'accroît. Une conseillère déclare avoir des attentes différenciées selon la qualité des dossiers et pratiquer une forme d'écrémage en privilégiant certains dossiers.

A l'heure actuelle, ces deux ou trois dernières années, on fait plus de social, de coaching que de placement. Avant on avait beaucoup plus de dossiers, mais la qualité était différente. Maintenant c'est aussi vrai que je fais plus de «sur-mesure». Quand on a quelques bons éléments, on fixe

vraiment notre objectif sur ces personnes-là qui sont, entre guillemets, plaçables. Excusez-moi, mais ce n'est pas la majorité maintenant. Pour pouvoir être plaçable il faut effectivement plus d'accompagnement, plus de coaching, plus de conseil. (...) Notre métier a évolué dans la mesure où on fait beaucoup de social, on doit des fois colmater, écouter, conseiller, comprendre des gens par rapport à leur vie privée pour mieux comprendre ce qu'on pourrait leur proposer. (CP14)

Aucune des personnes rencontrées ne provenait du domaine social. Les conseillers ne sont a priori pas formés pour prendre en charge les problématiques complexes qui, selon la loi, ne devraient pas relever de l'assurance-chômage⁸⁸. Les dossiers les plus «lourds» représentent une charge qui s'avère parfois usante, car même s'ils n'interviennent pas directement, les conseillers sont amenés à entendre la souffrance des personnes concernées.

Ici nous avons des anciens toxicomanes, des sortis de prison suivi par le patronage, des femmes battues, des gens qui ont subi le harcèlement, du mobbing qui sont en dépression, des gens qui ne savent plus où aller, des gens qui ont déjà tout essayé mais que ça ne marche pas. C'est des problèmes complexes, on ne parle pas que de l'emploi. (...) C'est facile de dire «on fait du placement pas du social», mais les gens viennent avec des problèmes, qui sont des problèmes sociaux. Bon, il est clair que ces personnes on les canalise. Je sais, si c'est une femme battue, où je vais l'envoyer, s'il y a un problème de toxicomanie grave j'ai des adresses. Mais jusqu'à ce qu'on arrive à donner l'adresse, on a écouté la personne. Et on ne sort pas toujours indemne d'un entretien. Ensuite on peut canaliser les gens, ce n'est pas à nous de résoudre ce genre de problèmes. Moi j'écoute, mais je ne fais rien du tout. (CP13)

Là où le bât blesse c'est qu'on fait de plus en plus un travail de psychologue alors qu'on ne l'est pas. Comme on n'est pas forcément préparé à assumer ce travail certains le supportent plus ou moins bien. D'autre part, on a aussi besoin de décompression, parce qu'on a une forte fatigue mentale. (CP10)

Ces difficultés à identifier et gérer les problématiques sociales ne sont pas spécifiques aux deux cantons étudiés, elles ont été constatées dans d'autres travaux (Frölich & al., 2007; Egger, Merckx & Wüthrich, 2010). Une conseillère, elle-même issue du domaine administratif, suggère de former les conseillers au travail d'accompagnement, voire même de modifier la législation pour pouvoir créer des unités spécialisées.

On devrait être mieux formé, surtout au niveau accompagnement de situations difficiles. On n'est pas toujours à même de fournir le réconfort que les gens viennent chercher. (CP06)

Il faudrait peut-être remanier la loi, l'adapter, élargir le rôle du conseiller ou créer des unités plus spécialisées avec des répondants psy. (CP06)

6.4.3 La gestion de la marge discrétionnaire

Les responsables d'agences, surtout lorsqu'ils suivent quelques dossiers eux-mêmes, sont souvent conscients des décalages entre théorie et pratique, à l'image de cette orientation vers l'accompagnement qui vient s'ajouter aux moyens prescrits par la loi. Lorsque le

⁸⁸ Ces personnes pourraient en effet être considérées inaptes au placement selon les critères définis à l'art. 15 LACI.

contexte économique n'est pas favorable, les possibilités de placement s'amenuisent et l'écoute apparaît, un peu par défaut, comme une stratégie valide.

La seule chose positive dans tout cela, c'est qu'on écoute les gens. On essaie de les reconforter parce qu'il y a quand même pas mal de drames, beaucoup de gens qui pleurent, qui sont désespérés parce qu'ils ne retrouvent pas de place. Il y a au moins quelqu'un qui les écoute. (Responsable ORP, canton B)

Questionné sur le profil type du conseiller ce responsable d'ORP perçoit bien les tensions voire les contradictions inhérentes au rôle des conseillers, bien qu'il ne suive pas personnellement de demandeurs d'emploi.

Il doit être AS [assistant social] car il doit savoir écouter, avoir une fibre sociale, comprendre les gens... l'empathie. Ensuite de ça, ça doit être quelqu'un de très rigoureux, qui sait planifier quelque chose, qui sait faire une stratégie, qui sait la mener à terme avec rigueur. En plus de ça, ça doit être un contrôleur, puisque ce qu'on lui demande de faire c'est de contrôler tout ce que font les DE, de vérifier, de sanctionner. Et à mon avis déjà, vendeur et AS ça s'oppose, mais aussi vendeur et organisation ça s'oppose, c'est pourquoi je dis que c'est une personne très difficile à trouver. (Responsable ORP, canton B)

Pour nombre de cadres, la dimension sociale ne peut être entièrement niée. Étant donné que la loi sur l'assurance-chômage ne tient pas compte de cette dernière, il leur semble ainsi nécessaire de faire preuve d'une certaine souplesse et donc de laisser aux conseillers un certain niveau de marge discrétionnaire afin de permettre à ces derniers de prendre en compte ce que la loi ignore. La non-reconnaissance légale de ces aspects demeure néanmoins problématique, car elle empêche de former les conseillers à une prise en compte simultanée des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

La grande difficulté de notre métier c'est qu'on est un peu à cheval entre l'aide sociale et une assurance sociale telle que l'assurance-chômage. Où est la frontière ? Si on appliquait vraiment la LACI, telle qu'elle nous est donnée, il y aurait beaucoup plus de gens à l'aide sociale. Il faudrait peut-être travailler un peu plus sur la composante sociale, voir comment on peut mieux concilier ces deux aspects et surtout former mieux les conseillers, qui ne sont pas tous outillés pour traiter des cas dramatiques, socialement parlant. (Responsable ORP, canton A)

L'encadrement de la marge discrétionnaire des conseillers s'avère très différent selon les agences. Dans un ORP du canton B, le contrôle du travail serait réalisé avec une certaine souplesse:

J'ai une certaine liberté d'action. Après, il y a des ORP, il faut quand même être conscient de ça, où tout est surveillé par des responsables, contrôlé etc. Alors ici c'est contrôlé aussi mais d'une façon qui est relativement souple (CP17)

Dans une des agences du canton A, la situation semble plus tendue. Ainsi, ce cadre intermédiaire, que certains de ses subordonnés n'hésitent pas à qualifier de «caporal», s'exprime ainsi:

On me parle de surcharge, mais ce qui importe c'est la gestion du temps. Si vous voyiez le temps que certains prennent dans le couloir à bavarder, ou ceux qui prennent trois pauses par jour... Il y a une surcharge c'est clair, mais toujours dire «j'ai pas le temps», il y en a qui se noient dans un verre d'eau. C'est plus difficile quand on a pris certaines aises, arriver, prendre le café, faire

trois entretiens par jour, alors qu'on peut en faire six sans problème. (Cadre intermédiaire, canton A)

Dans cette même agence, l'encadrement, récemment entré en fonction (responsable et adjoint), se montre soucieux de contrôler (de plus près que le précédent responsable) la façon dont les collaborateurs gèrent leur temps de travail. Selon certains conseillers, un tel contrôle risque d'impacter négativement sur la qualité du travail.

Pour pouvoir s'organiser il faut une certaine liberté, une certaine confiance de la part des gens qui dirigent, un climat de confiance entre CP et managers, qu'on ne m'engueule pas si aujourd'hui j'arrive à 9h05 au lieu de 9h, ou si je pars plus tôt, ou si je vais faire pipi plusieurs fois. (...) On a besoin de souplesse dans ce travail. Un management strict ne le permet pas. OK, on a un cahier des charges à respecter, mais qu'on nous laisse la liberté de le gérer. (CP10)

Plusieurs études commanditées par l'administration fédérale ont traité de la marge de manœuvre des conseillers et de la façon dont les directions d'ORP prenaient en compte cette question. Dans un rapport antérieur au développement de la NGP dans l'assurance-chômage, Imboden et al. (1999) distinguaient trois types d'ORP en fonction de la nature des processus de direction: l'ORP en tant qu'institution de réinsertion, l'ORP en tant qu'institution de placement et l'ORP en tant qu'institution de placement ou de réinsertion avec mission sociale.

- Dans le premier de ces modèles, l'objectif principal des responsables d'ORP était de réinsérer rapidement les demandeurs d'emploi indépendamment de leur niveau de qualification et du type d'emploi obtenu.
- Dans le second modèle, les responsables accordaient une grande importance au résultat du placement et recourent par conséquent à des indicateurs tels que le nombre d'entretiens et les pourcentages de placement. «De la sorte, ils cherchent en particulier à placer des demandeurs d'emploi faciles à réinsérer, donc des personnes qui pourraient également trouver un emploi par leurs propres moyens» (Imboden & al., 1999: 73).
- Dans le troisième modèle, les directeurs considéraient que l'ORP devait aussi remplir une mission sociale. Ils accordaient en outre une marge de manœuvre importante aux conseillers en personnel et décourageaient l'usage des sanctions.

Les auteurs n'ont pas établi de lien direct entre le choix de l'un ou l'autre de ces types et la performance, mais constataient que sur les neuf ORP étudiés, les plus efficaces étaient ceux qui faisaient primer les intérêts de la LACI sur ceux des demandeurs d'emploi et qui adoptaient une approche fondée sur la réinsertion (premier modèle) plutôt que sur le placement ou l'attribution de mesures actives. Le troisième modèle qui accordait davantage de place à la redevabilité professionnelle est donc considéré comme potentiellement moins efficace en termes de réinsertion rapide.

Dans la même étude, Imboden et al. (1999) insistaient sur la nécessité d'un controlling individuel des conseillers, afin de favoriser le développement d'une culture homogène combinant conformité (respect des directives en matière de contrôle et de sanctions) et efficacité (orientation du travail en fonction des indicateurs de performance). Le modèle proposé préconisait le renforcement des aspects contrôle et répression de la LACI, tout en valorisant les indicateurs individuels de résultat et l'uniformisation des méthodes de travail qui donne une image claire de l'ORP auprès de ces différents partenaires.

«Dans le cadre du controlling, il convient de suivre les indicateurs de résultat de chaque conseiller, tels que la durée de recherche d'emploi, l'entrée au chômage de longue durée et les arrivées en fin de droits. Il faut également s'assurer que les collaborateurs ORP appliquent efficacement les contrôles et sanctions prévus par la loi. On évite de la sorte que les conseillers, influencés par leur propre opinion, négligent des activités plus ou moins désagréables. Lorsqu'un ORP réussit à établir une telle "culture", il apparaît en tant qu'entité dans ces relations avec l'extérieur ("*Corporate identity*"), ce qui favorise les contacts aussi bien avec les employeurs qu'avec les demandeurs d'emploi.» (Imboden & al., 1999: 74)

Une autre étude, parue huit ans plus tard, distingue deux groupes d'ORP se différenciant par le nombre de directives réglementant le recours aux mesures actives, le déroulement des entretiens et la mise en œuvre des sanctions. D'un côté, des «adeptes de la standardisation» se caractérisent par un nombre important de directives réglant la réalisation des tâches principales. De l'autre, les «adeptes du travail au cas par cas» laissant aux conseillers «une assez grande latitude d'appréciation» (Egger & Lenz, 2006: 103). Les auteurs observent que «les deux modèles semblent être également propices au succès» (id.: 163). Il n'a ainsi pas été possible d'observer des différences de résultats systématiques entre ces deux types d'ORP.

Ils constatent également que l'existence d'une marge de manœuvre constitue un puissant facteur de motivation pour les conseillers. L'étude conclut que «dans les différents ORP de Suisse, la marge d'appréciation laissée aux conseillers en personnel (en matière de sanctions, de recours aux MMT, de conseil et de placement) diffère de cas en cas» et que «malgré ces différences, les directions des ORP s'accordent dans une large mesure à penser qu'une certaine harmonisation et standardisation des processus de travail au sein de leur ORP est importante» (Egger & Lenz, 2006: 11). L'étude reconnaît donc le lien entre marge discrétionnaire et motivation, tout en montrant que les directions des agences préfèrent cependant un cadre plus standardisé. Les consultants ne recommandent donc pas, à ce stade, d'uniformiser les processus, ils se contentent de relever une préférence des cadres des ORP.

Cinq ans plus tard, la même équipe a conduit une nouvelle enquête qui constate que les exigences minimales imposées par les cantons aux conseillers constituent plutôt des garde-fous à caractère général: «Les conseillers jouissent ainsi d'une grande marge de manœuvre dans la façon dont ils souhaitent structurer les entretiens de conseil ainsi que l'ensemble du processus» (Egger & al., 2013: 29). Les auteurs ajoutent que le seul ORP de leur échantillon qui avait adopté un style de conduite fondé sur le laisser-faire (pas de contrôle systématique des résultats et de la qualité du travail des conseillers) produisait depuis des années des résultats «en dessous de la moyenne» (id.: 55).

Cette dernière étude met en lumière le rôle des cantons. Si certains directeurs peuvent adopter des styles de gestion moins contraignants, mettant moins l'accent sur les résultats ou sur la conformité avec la loi, c'est parce que les autorités cantonales le tolèrent. Cette tolérance peut provenir d'une volonté politique d'appliquer simplement la LACI dans l'intérêt des personnes au chômage (cf. les *policy styles* identifiés par Giraud et Battaglini, 2003), voire d'un manque de volonté de contrôler plus sévèrement le service cantonal de l'emploi afin d'éviter de créer des conflits ouverts menant à une médiatisation non

souhaitée. Dans les deux cantons étudiés, nous avons observé des manières différentes de gérer la marge discrétionnaire des agents locaux. Ces styles généraux sont ensuite «colorés» par divers facteurs, tels que les valeurs et la personnalité des responsables d'agence.

Dans le canton A, les procédures de redevabilité bureaucratique (intensification du suivi et des sanctions) sont en cours de développement. Cette introduction est réalisée par la direction sous l'impulsion du SECO qui fait appliquer une volonté politique d'homogénéiser le traitement des demandeurs d'emploi entre les cantons suisses. Le respect de ces nouvelles directives fait l'objet d'un contrôle de type bureaucratique (via un controlling individuel des conseillers). Certains conseillers désirent conserver leur marge de manœuvre, que ce soit par rapport à la fréquence des entretiens ou à la prise de sanctions et adoptent des stratégies de contournement, conséquence habituellement observée de la bureaucratisation. Sur le plan de la redevabilité externe, la pression est faible, si ce n'est en ce qui concerne la visite, peu fréquente, de l'inspecteur du SECO. En outre, les conseillers ne sont pas réellement responsabilisés sur leurs résultats en termes de retour à l'emploi et aucun outil particulier n'est mis à disposition par le canton pour soutenir le travail des conseillers.

Dans le canton B, les contraintes rencontrées par les conseillers sont similaires (nombre de dossiers trop important pour permettre un réel suivi individualisé, marché du travail peu accueillant pour les chômeurs, lourdeur de certaines procédures, etc.), mais le canton a développé des outils de gestion permettant une certaine rationalisation du travail des conseillers (tableaux de bord, guide informatisé des procédures, modélisation du processus de sanction). Ces efforts de rationalisation influencent l'usage que les conseillers font de leur marge discrétionnaire dans la résolution des dilemmes suscités par la volonté d'activation. Ils les incitent en effet à adopter le rôle du conseiller contrôleur (systématisation du contrôle des recherches d'emploi, réduction de la latitude en matière de prise de sanctions) plutôt que celui du conseiller clinicien (par référence à la typologie établie par Avarguez [2009]).

7 Organisation et pilotage des mesures actives

7.1 Introduction

La mise en œuvre d'un suivi individualisé des bénéficiaires constitue la principale innovation apportée par les politiques d'activation. Cette personnalisation du suivi comporte d'importants enjeux en matière de pouvoir discrétionnaire. Pour adapter ces politiques aux caractéristiques des bénéficiaires et tenir compte au mieux des opportunités fournies par le contexte local, les acteurs chargés de la mise en œuvre sont censés bénéficier d'une autonomie suffisante pour leur permettre de prendre eux-mêmes les décisions les plus adéquates.

Le chapitre précédent a analysé les effets du cadre organisationnel des agences locales de l'assurance-chômage sur l'activité des conseillers en personnel. Ces derniers constituent des acteurs centraux des politiques de réinsertion professionnelle, mais ils ne sont pas les seuls. Dans différents cas de figure, ils peuvent faire recours à des programmes d'activation dans lesquels les bénéficiaires sont suivis par d'autres agents, qui participent à divers titres à l'encadrement des demandeurs d'emploi. Ces programmes d'activation combinent le plus souvent des composantes de formation, de suivi individualisé et de mise en activité dans des ateliers spécifiques ou dans des organismes étatiques ou paraétatiques ou associatifs⁸⁹ (stages en milieu professionnel). À ce titre, ils emploient notamment des formateurs, des encadrants socioprofessionnels et des conseillers.

La gestion administrative de ces programmes comporte de nombreux éléments caractéristiques de la nouvelle gestion publique (appels d'offres, contrats de prestations, enveloppes budgétaires et normes de qualité). Nous allons, au cours des deux chapitres qui viennent, chercher à évaluer la pertinence et les effets des processus mis en œuvre pour gérer, planifier et contrôler ces mesures. Les acteurs locaux concernés par la mise en œuvre de ces mesures exercent leur activité dans un champ de tensions normatives. Ils doivent concilier dans leur travail quotidien les injonctions parfois contradictoires d'un cadre administratif aux ambitions de standardisation des pratiques et de rationalisation économique et celles d'un cadre normatif appelant à l'activation vers l'emploi des bénéficiaires par le biais d'un suivi individualisé. Si cette tâche apparaît relativement aisée dans le cas de bénéficiaires disposant par eux-mêmes des ressources nécessaires à leur intégration (c.-à-d. les bénéficiaires jugés faciles à placer), elle semble nettement plus complexe dans le cas contraire (les personnes dont le profil n'est pas recherché sur le marché du travail et dont l'employabilité est jugée faible).

Les encadrants des mesures de réinsertion sont alors confrontés à des personnes dont les problématiques de base (se loger décemment et durablement, être en bonne santé physique et psychique, etc.) ne sont pas toujours résolues. Ils se retrouvent de plus en contact quotidien avec les bénéficiaires, contrairement aux conseillers en personnel qui voient le plus souvent les chômeurs à une fréquence mensuelle. Dans ces conditions, il leur est

⁸⁹ Il peut notamment s'agir de programmes placés sous la responsabilité d'associations professionnelles dans des domaines tels que le bâtiment, le nettoyage, la restauration ou encore l'horlogerie.

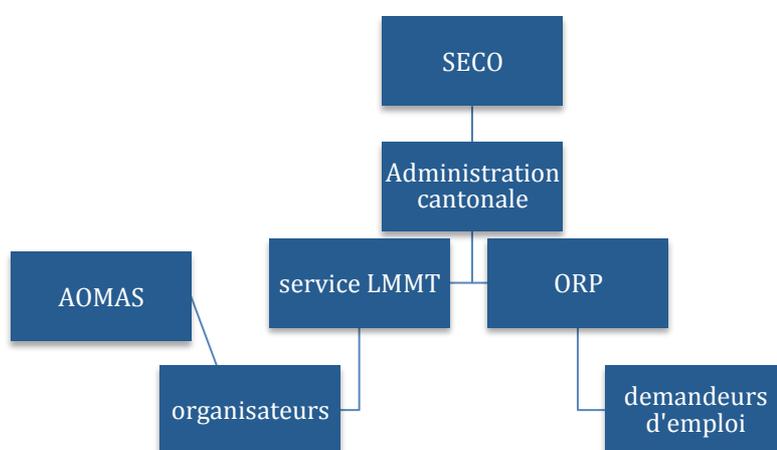
difficile de faire comme si l'absence d'emploi était la seule épreuve que traversent ces personnes.

La mise en œuvre de ces mesures ne peut être comprise sans une analyse de l'évolution de leur cadre administrativo-légal, c'est pourquoi ce chapitre se poursuit par la présentation des acteurs, des objectifs, des relations entre Confédération et cantons, puis de celles qui prennent place entre les cantons et les organisateurs de mesures. Ce chapitre éclairera les données des trois études de cas présentées dans le chapitre suivant.

7.2 Acteurs

Les MMT sont financées par le fonds de l'assurance-chômage, mais ce sont les cantons qui sont chargés de les mettre à disposition des personnes au chômage⁹⁰.

Figure 7: Les acteurs principaux du secteur des mesures actives



Comme pour les ORP, le SECO a un rôle de coordination, il «coordonne l'exécution des mesures relatives au marché du travail et peut en préparer la conception» (art. 83 al. 1 let. p LACI). Il est également responsable de l'évaluation de l'efficacité des MMT (art. 73a LACI). En collaboration avec les cantons, il veille à ce que les besoins en mesures soient systématiquement analysés et que les résultats de l'évaluation de l'efficacité soient pris en compte pour l'organisation de nouvelles mesures (art. 59a let a & b LACI, art. 81a al. 3 OACI).

Les cantons sont responsables de la gestion des services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT, art. 85c LACI), qui, établissent depuis 1997 le catalogue des mesures actives à disposition en veillant à ce que l'offre en la matière soit suffisante et en adéquation avec les besoins (art. 85 al. h LACI). Ces services sont chargés de la conception, planification et mise en œuvre des MMT, de la gestion de la qualité des mesures et du controlling des organisateurs, ainsi que de l'information et de la coordination des acteurs du dispositif. Concernant les relations avec les organisateurs de

⁹⁰ Il existe également quelques mesures nationales qui sont alors placées sous la responsabilité du SECO.

MMT, les services LMMT décident des subventions accordées aux prestataires de mesures par voie de décision ou par accord de prestation. L'octroi de subventions peut être assorti de conditions (art. 81d al. 1 OACI). Les décisions d'octroi doivent, entre autres, comporter des indications concernant les buts et les groupes cibles de la mesure (art. 81d al. 2 OACI). Pour les mesures faisant l'objet d'accords de prestations, l'administration fixe également des indicateurs et des valeurs cibles à atteindre (art. 81d al. 3 OACI). Il s'agit donc d'un rôle à la fois de sélection, d'évaluation et d'organisation, qui se double d'un important travail de vérification comptable afin de s'assurer que seuls les frais remboursables sont pris en compte.

Les mesures sont la plupart du temps commandées à des organismes prestataires de cours actifs sur le marché, ou à des organismes prestataires spécialisés, privés ou d'utilité publique et sans but lucratif. En outre, certaines collectivités publiques organisent elles-mêmes des mesures (ateliers municipaux, stages dans l'administration). La LACI autorise également les partenaires sociaux à mettre sur pied des MMT.

La réglementation distingue en outre les mesures collectives et individuelles:

«L'expression "MMT collectives" regroupe toutes les offres de mesures de formation et d'emploi acquises auprès des organisateurs pour des groupes de participants importants et qui, en règle générale, sont conçues et organisées uniquement pour des demandeurs d'emploi. L'acquisition de MMT collectives est effectuée par les autorités cantonales.

Les mesures de formation individuelles sont acquises ou octroyées pour un seul demandeur d'emploi à la suite d'une demande individuelle.» (Circulaire relative au financement des mesures du marché du travail [MMT], janvier 2012, p. 13)

Les organisateurs de mesures ont le devoir d'informer les autorités, de participer aux mesures de contrôle des participants (relevé des absences) et d'évaluer les résultats obtenus (art. 81a al. 2 OACI).

Les organisateurs de mesures actives en Suisse (organisations privées et à but non lucratif et autorités communales et régionales) sont regroupés en association depuis 1997 (170 organismes membres en 2013). Baptisée AOMAS (association des organisateurs de mesures actives en Suisse) à ses débuts, cette organisation a pris en 2013 le nom «Insertion Suisse» après une fusion avec le CRIEC (Conseil Romand de l'Insertion par l'Économique). Insertion Suisse vise à développer la professionnalisation du domaine de l'insertion professionnelle et sociale, défendre les intérêts de ses membres, contribuer au développement de connaissances dans le domaine et promouvoir la qualité par le biais d'un outil de certification, la norme AOMAS, développée en 2005 et révisée en 2010.

7.3 Les objectifs des mesures d'insertion

7.3.1 Objectifs légaux

Les conditions-cadres pour la mise en œuvre des MMT figurent dans la LACI et son ordonnance. De surcroît, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) rédige et publie une circulaire spécifique au domaine des MMT.

La loi sur l'assurance-chômage (LACI) prévoit des mesures actives, dites relatives au marché du travail, dont l'objectif principal est l'amélioration des possibilités de placement des demandeurs d'emploi.

«Les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont notamment pour but:

- a) d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable;
- b) de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail;
- c) de diminuer le risque de chômage de longue durée;
- d) de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle». (art. 59 al. 2 LACI)

La LACI distingue trois types de MMT, les mesures de formation (cours individuels et collectifs), les mesures spécifiques (aides financières à l'emploi ou à la formation professionnelle) et les mesures d'emploi. Les mesures d'emploi comprennent les programmes d'emploi temporaire (PET), les stages professionnels (dans une entreprise ou une administration prenant 25% des coûts à sa charge) et les semestres de motivation pour les assurés à la recherche d'une place de formation à la sortie de la scolarité obligatoire.

Nous avons centré nos investigations sur les mesures du type PET. Ces programmes, destinés aux chômeurs «aptes au placement», mais «difficiles à placer», sont censés leur apporter les bénéfices de l'exercice d'une activité professionnelle (expériences, connaissances, structure journalière, lien social, etc.), tout en leur permettant de bénéficier d'exigences de productivité moindres et d'un encadrement individualisé. Le choix de ces programmes s'avère particulièrement judicieux pour étudier la manière dont les acteurs de terrain font face aux éventuelles contradictions du système. C'est en effet dans le cas de participants jugés «difficiles à placer», que l'objectif de réinsertion professionnelle rapide et durable semble le plus difficile à atteindre.

Les PET sont «organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif; ces programmes ne doivent toutefois pas faire directement concurrence à l'économie privée» (art. 64a al. 1 let. a LACI). La loi et son ordonnance ne précisent pas davantage le contenu de ces mesures. Il s'agit pourtant d'un type de mesure qui figure déjà parmi les mesures préventives dans la première version de la LACI en 1982 et qui était mis ponctuellement en œuvre par certains cantons bien avant l'entrée en vigueur de cette loi en 1984 (Cataneo, 1992).

En ce qui concerne les PET, la circulaire MMT précise les conditions de non-concurrence avec le marché primaire et la nécessité de proposer des activités proches de la réalité professionnelle.

«Cette mesure est d'autant plus efficace qu'elle:

- a. porte sur des activités proches de la réalité professionnelle qui répondent le mieux possible à la formation et aux aptitudes de l'assuré ainsi qu'à la situation sur le marché du travail (maintien, respectivement amélioration de la compétence professionnelle);

- b. intègre un volet formation conçu en fonction des besoins du marché du travail et de l'assuré.

Elle ne doit pas servir d'autre objectif que l'insertion ou la réinsertion de l'assuré.» (circulaire MMT, janvier 2006, G1)

Dans le cadre des travaux préparatoires de la quatrième révision de la LACI, le SECO avait étudié en 2006 la suppression des PET dont le coût annuel représentait plus de 200 millions CHF. Cette suppression présentait cependant, selon les auteurs de ce document, cité ci-dessous, trois inconvénients qui nous renseignent sur le public et les objectifs spécifiques de cette mesure.

- «Il n'y aurait plus de mesure adéquate pour un important groupe d'assurés. Actuellement, les participants aux PET sont souvent des personnes peu habituées aux formations, peu qualifiées et défavorisées sur plusieurs plans. Ces personnes ont besoin avant tout d'une structure quotidienne, de soutien dans la recherche d'un emploi, de l'intégration dans une équipe.
- Il s'agit sans doute là du groupe le plus faible des assurés.
- En cas d'abandon des PET, nous priverions les autorités cantonales d'un instrument utile en matière de contrôle de l'aptitude au placement de certains assurés.»⁹¹

7.3.2 *L'objectif de reconstitution de droits des programmes d'occupation*

Les MMT de type «programme d'occupation» ont été initialement conçues pour occuper les chômeurs et restaurer leurs droits aux indemnités. Cet objectif découlait de l'existence d'un chômage de longue durée et de la limitation temporelle des prestations de l'assurance-chômage. Il s'insérait dans une conception de l'assurance-chômage comme instrument de démarchandisation. Ainsi les chômeurs qui participaient à des programmes d'occupation, partiellement financés par la Confédération en vertu de l'art. 75 LACI (avant la deuxième révision), pouvaient recréer des droits à l'assurance-chômage, afin de bénéficier de transferts financiers tant qu'ils n'avaient pas retrouvé un emploi⁹². Cette mesure permettait notamment d'éviter le transfert de ces personnes à l'aide sociale. La deuxième révision de la LACI supprime cette possibilité à partir de 1997.

Après cette date, les emplois temporaires, les stages professionnels et les semestres de motivation continuent à verser des salaires soumis à cotisation à leurs participants, mais ces cotisations ne sont pas prises en compte pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre (Cornut, 1999). À partir du 1^{er} janvier 2000 les salaires des participants ont été remplacés par des indemnités de chômage (indemnités journalières spécifiques selon l'art. 59b

⁹¹ *Potentiel d'économies en matière de MMT*, Documentation du SECO, juin 2006, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/4715.pdf>.

⁹² L'arrêté fédéral urgent du 19.03.1993 avait même accru le taux de subventionnement fédéral de ces programmes de 50 à 80, voire 100%. Grâce à ce financement, on passe de 1350 participants en 1990 à plus de 13 000 en 1994 (source: Premier rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU).

LACI)⁹³. Cette modification a provoqué des réactions chez les organisateurs de mesures. Le président de l'AOMAS déclarera ainsi: «Nous sommes choqués par le fait que nous allons devoir engager des sans-emploi dont le travail ne sera pas rémunéré. Ceci va complètement à l'encontre de notre éthique»⁹⁴.

De nombreux cantons ont toutefois continué à organiser des programmes cantonaux dans lesquels des salaires étaient versés aux chômeurs en fin de droits. Au moment de nos observations (printemps 2008), on trouve encore dans les PET des personnes envoyées par l'aide sociale cantonale dans le but de reconstituer des droits fédéraux. Dans le canton B, dans lequel prend place cette étude de cas, cette possibilité est toutefois réservée aux plus de 50 ans. Depuis l'entrée en vigueur de la quatrième révision de la LACI en avril 2011, les salaires perçus dans le cadre de programmes de ce type ne sont plus pris en considération pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre (art. 23 al. 3bis LACI).

La poursuite conjointe des deux objectifs d'insertion professionnelle et de récréation de droits sociaux s'avérait effectivement problématique, puisque le premier visait à faire sortir les personnes du dispositif, tandis que l'autre cherchait à les maintenir, ce qui n'était pas sans poser des dilemmes aux organisateurs des programmes en question, notamment lorsque différents types de bénéficiaires participaient à la même mesure, car les organisateurs avaient tout intérêt à conserver les participants les plus employables pour garantir le bon fonctionnement de leur programme, en particulier lorsque des activités de production étaient prévues.

7.3.3 *Autres objectifs*

Ces programmes peuvent encore poursuivre des objectifs de socialisation professionnelle. Ainsi, selon une évaluation parue en 2004, ces mesures visent également à développer ou à entretenir chez leurs participants des «qualifications fondamentales» (Bieri & al., 2004: 90) telles que la ponctualité, la fiabilité, la propreté au travail, la précision, les relations avec la clientèle. Dans une publication ultérieure, le même auteur affirme que ces programmes s'avèrent particulièrement bénéfiques pour les jeunes demandeurs d'emploi, car ils leur «garantissent une journée structurée, préservent l'employabilité et permettent d'élargir l'expérience professionnelle» (Bieri & al. 2006:17).

Le rapport des consultants de Cap Gemini Ernst & Young, cité ci-dessous, spécifie que dans la pratique, les conseillers ORP recourent fréquemment aux PET comme instruments de contrôle. Ces mesures sont ainsi employées pour les objectifs suivants:

1. «Moyen de pression pour les demandeurs d'emploi qui ne recherchent pas suffisamment activement un emploi, et motivation des demandeurs d'emploi
2. Qualification des demandeurs d'emploi

⁹³ Ce changement résulte d'une modification de l'OACI dans le cadre de l'application de la loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation des finances fédérales de 1998. Afin de réaliser des économies, on est passé d'un système de salaire à un système d'indemnité journalière dans les emplois temporaires, stages professionnels et semestres de motivation. En ne versant plus de cotisations sociales, le fonds de compensation de l'assurance-chômage économise ainsi 120 millions CHF par année (Gsell, 2000).

⁹⁴ Michel Cornut, président de l'AOMAS, cité dans *MAMT-AGENDA* 5/98: 34.

3. Maintien ou création d'une structure journalière pour le demandeur d'emploi
4. Vérification de la plaçabilité
5. Examen des compétences du demandeur d'emploi.» (Egger & al., 2000: 20)

Le même rapport mentionnait encore qu'il était probable que certains ORP «parquent» en PET des demandeurs d'emploi afin de décharger les conseillers en personnel. Il recommandait d'éviter absolument une telle stratégie à l'avenir, car elle influait négativement la performance des ORP en prolongeant la durée de chômage (Egger & al., 2000: 84).

Les évaluations et les études réalisées ultérieurement confirment les principaux usages des PET. Les conseillers en personnel des ORP peuvent y recourir pour développer les qualifications des demandeurs d'emploi, mais aussi pour contrôler leur aptitude au placement (s'assurer des raisons familiales, personnelles, voire professionnelles, dans les cas de travail au noir ne les empêchent pas de travailler au taux horaire pour lequel elles sont indemnisées). Dans le canton étudié, trois objectifs de prise en charge peuvent être fixés dans le cadre d'un PET: l'acquisition de compétences, la validation du projet professionnel et l'évaluation de la disponibilité.

7.3.4 Objectifs liés à la mise en œuvre des principes et outils de la NGP

Nous avons vu dans le chapitre 5 comment, dans le cas des ORP, l'application progressive des critères de la nouvelle gestion publique avait entraîné le passage d'une gestion par les inputs à une gestion par les outputs. Dans le domaine des MMT, on est passé de l'exigence d'un quota minimal de mesures par canton à un mécanisme de financement par enveloppe. Comme pour la gestion des ORP, c'est l'introduction, en 2000, de l'accord de prestations «ORP/services LMMT/autorités cantonales» qui marque ce changement organisationnel.

L'accroissement du chômage durant les années '90 et la deuxième révision de la LACI ont contribué à un rapide essor du domaine des mesures actives en Suisse. Avant 1995, la part des mesures actives dans les dépenses totales consacrées au chômage s'élevait en Suisse à moins de 25% alors qu'elle dépassait 33% en Europe (OCDE, 1996). Par la suite, le nombre de mesures actives (toutes catégories confondues) mises en œuvre par demandeur d'emploi a plus que décuplé entre 1993 et 1997 (Egger & al., 2000), tandis que, du fait de la forte augmentation du chômage durant cette période, les dépenses fédérales relatives à l'ensemble des MMT ont été quasiment multipliées par 50 entre 1990 (17 millions CHF soit 18% de la somme des indemnités journalières) et 1997 (828 millions CHF, soit 17% de la somme des indemnités journalières). Après 1997, la proportion de demandeurs d'emploi participant à des MMT, environ 30%, est restée relativement stable⁹⁵.

⁹⁵ Entre 1998 et 2004 cette proportion était d'environ 30% avec un creux jusqu'à 25% en 2000 et 2001. Ce chiffre, cité par Engler (2006) est plus bas que celui qu'on peut obtenir en divisant le nombre de mesures accordées dans une année par le nombre moyen de demandeurs d'emploi dans la même année, car si un même individu participe à plusieurs mesures, il n'est compté qu'une seule fois. Les chiffres fournis par Erb (2010) indiquent que cette proportion reste identique entre 2006 et 2008.

7.3.5 Objectifs d'efficacité et d'efficience

L'analyse de l'efficacité du dispositif fédéral est prescrite par la loi (cf. art 73a LACI). La Commission de surveillance de l'assurance-chômage mandate ponctuellement des études scientifiques visant à évaluer certains aspects des politiques suisses du marché du travail (cycles d'évaluation en 2000-2001, 2004-2006 et 2012-2013). Les MMT et les ORP font ainsi l'objet d'évaluations scientifiques depuis leur mise en œuvre en 1996. La plupart de ces études ont été menées dans une perspective économique (Bieri & al., 2004).

Selon le bureau de conseil Cap Gemini, qui a analysé des données portant sur les MMT mises en œuvre en 1999, environ 20 à 30% des différences de performance des cantons en matière de rapidité et de durabilité de la réinsertion peuvent être mises au compte de différences dans l'usage des MMT (Egger & al., 2000). Les études conduites durant le premier cycle d'évaluation montrent également qu'il n'existe pas de modèle d'attribution des MMT valable pour toutes les situations. Ainsi le recours massif aux mesures risque de prolonger la durée du chômage, tandis que l'option contraire entraîne un effet négatif sur la qualité de la réinsertion (Spagnol, 2013). La plupart des études commanditées par le SECO se sont concentrées sur l'impact des différentes mesures sur la durée du chômage. Malgré cela, les responsables de la politique sont conscients du fait que «les effets bénéfiques des mesures ne sont pas tous mesurables économiquement et [que] l'efficacité possède aussi une dimension sociale» (Erb, 2004).

L'importance donnée à l'efficience dans les études d'évaluation des MMT découle, selon nous, à la fois du recours aux méthodologies économétriques et des pressions financières causées par l'endettement chronique du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Ces études ont permis de sensibiliser les responsables de la mise en œuvre à la nécessité d'une gestion économique du budget dévolu aux mesures actives.

7.4 Relations Confédération - cantons

7.4.1 Les quotas minimaux de mesures actives

Avant la deuxième révision de la LACI, le financement des mesures préventives est, comme celui des offices cantonaux du travail, principalement à la charge des cantons. Cette révision transfère le financement des nouvelles MMT à la Confédération et entend faire de ces dernières un passage obligé pour tous les chômeurs en distinguant, à partir de 1997, deux types d'indemnités de chômage, les indemnités journalières «ordinaires» dont le nombre maximal est limité en fonction de l'âge (150 pour les moins de 50 ans, 250 entre 50 et 59 ans et 400 au-delà de 60 ans) et les indemnités journalières «spécifiques» qui sont versées ensuite à condition de participer à une MMT. Il est également prévu des indemnités spécifiques de remplacement au cas où aucune mesure n'est indiquée ou disponible.

Pour garantir la réalisation de ce système, la Confédération va demander aux cantons de mettre en œuvre un nombre minimum de mesures, faute de quoi ils devront participer au financement des indemnités spécifiques de remplacement. De 1997 à 1999, le quota est fixé à 25 000 places / année pour toute la Suisse. Une place / année équivaut à 220 jours ouvrables. Suite à la baisse du nombre de chômeurs, ce quota est ramené à 15 000 places en 2000.

Dans les faits, le nombre de places disponibles a toujours été supérieur au quota prévu. L'obligation légale faite aux cantons de mettre en œuvre un quota minimal de mesures actives a ainsi suscité une forte demande de mesures actives du marché du travail. Les objectifs étaient alors essentiellement quantitatifs (Bonvin & Bertozzi, 2001). Suite à la diminution du chômage entre 1998 et 2000, le quota minimal de mesures est d'abord diminué (2000) puis supprimé (2001). Le nombre de mesures mises en œuvre ne permettait cependant pas, de loin, de proposer des mesures à chaque chômeur épuisant son droit aux indemnités «ordinaires», ainsi que l'exposait le Conseil fédéral en réponse à un postulat parlementaire.

«Lors des travaux en vue de la deuxième révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI), le besoin effectif avait été évalué à quelque 66 000 places-année. Cependant c'est un nombre minimum plus restreint, de 25 000 places-année, qui a été retenu dans la loi. Ce nombre est inférieur aux besoins effectifs, ce qui explique que de nombreux assurés continuent de percevoir des indemnités spécifiques (de remplacement) sans pouvoir bénéficier d'une mesure relative au marché du travail, ce en application de l'art. 72a, al. 3 LACI. Ce nombre représente cependant ce qu'il est possible de réaliser dans les cantons compte tenu des structures et moyens disponibles.» (97.3625 - réponse du Conseil fédéral le 18.02.1998 au postulat de la conseillère nationale Doris Stump)

7.4.2 *Financement des cantons suivant la quantité*

7.4.2.1 *Indemnisation des cantons*

L'évolution du financement des cantons pour les mesures actives est étroitement liée à celle du financement des frais administratifs des ORP. C'est pour cela que les paragraphes qui suivent reprennent certains éléments présentés dans le chapitre 5.

Dans un premier temps, les services LMMT des cantons étaient indemnisés en fonction du nombre de places de MMT réalisées, dans une logique quantitative similaire à celle qui prévalait pour le remboursement des frais d'exécution des ORP. En contrepartie de ce financement, les services LMMT devaient suivre les indications données par des mandats de prestations annuels similaires à ceux que recevaient les ORP à la même période. En 1998 le mandat incluait des instruments concernant la qualité des mesures, tandis que l'année suivante l'accent était mis sur l'amélioration du rapport qualité/prix des mesures (Mathari, 1999).

Dans une optique de nouvelle gestion publique, ce mécanisme n'était pas entièrement satisfaisant étant donné le manque d'incitations à l'amélioration des résultats. Ainsi, l'évaluation confiée par la Confédération aux consultants de Cap Gemini, Ernst & Young (Egger & al., 2000) concluait que ce mode de financement incitait les services LMMT à mettre en place le nombre de MMT prévu par le quota. Elle déplorait cependant l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer ces services, car «les LMMT n'avaient ainsi aucune incitation directe (hors leur conscience professionnelle) à atteindre autant que possible de bons résultats, et donc à mettre à disposition une offre en MMT de haute qualité» (Egger & al., 2000: 90).

À partir de 2000, la Confédération et les cantons concluent des accords de prestations qui mesurent les résultats au moyen des quatre indicateurs présentés au point 5.2.1. En matière de MMT, ces accords de prestations étaient censés garantir que les cantons n'offrent plus que des mesures «réellement nécessaires pour un placement rapide et durable [et] s'avérant également utiles pour les différents assurés» (Manouk, 2000a: 12). D'un point de vue financier, la dimension incitative de ces accords restait néanmoins plutôt restreinte. En effet, mis à part d'éphémères bonis versés durant les deux premières années aux cantons situés au-dessus de la moyenne suisse⁹⁶, ces accords n'avaient pas d'incidence financière pour les cantons.

L'introduction, en 2002, du financement incitatif des frais cantonaux de mise en œuvre⁹⁷, fait dépendre les ressources des cantons (dont celles des services LMMT) de l'évolution du taux de demandeurs d'emploi. Ce mécanisme est, rappelons-le, censé d'inciter à une gestion plus efficace. Il va, en tous cas, encourager les cantons les moins bien indemnisés à rationaliser la gestion de ces services.

7.4.2.2 Remboursement des organisateurs

Le remboursement aux organisateurs des frais occasionnés par l'organisation de MMT suit durant toute la période une procédure complexe impliquant la LMMT et l'administration fédérale qui doit se prononcer sur les mesures mises en œuvre par chaque canton.

«Les services de la Logistique des mesures de marché du travail (LMMT) de chaque canton devaient établir pour chaque année à venir un budget ainsi qu'un programme détaillant le type et l'ampleur des [mesures] planifiées, ils devaient ensuite soumettre leur proposition au Secrétariat d'état à l'économie (SECO) à l'époque à l'OFIAMT. Le programme et le budget devaient, dans un premier temps, être approuvés par le SECO, puis finalement par la commission de surveillance de l'assurance-chômage. Ce procédé était lourd, contraignant et exigeait beaucoup de temps, notamment en raison des nombreuses décisions qui devaient être prises au niveau fédéral.» (Engler, 2006: 11)

En raison du surcroît de temps que constitue le passage par des instances de décision externes connaissant peu les particularités locales, cette procédure pouvait limiter la capacité d'adaptation rapide des cantons aux changements du marché du travail.

7.4.3 Financement des MMT par enveloppes budgétaires

À partir de l'entrée en vigueur de la troisième révision de la LACI en juillet 2003, les cantons sont autorisés à statuer sur l'attribution des MMT coûtant moins de 5 millions CHF par année⁹⁸, c'est-à-dire la grande majorité des mesures, alors qu'auparavant chaque mesure devait être approuvée par le SECO. En contrepartie de cette délégation, la loi

⁹⁶ Les sommes versées au titre du bonus ne devaient en outre pas représenter plus de 2% du budget d'exploitation des services LMMT (Mathari, 1999).

⁹⁷ Suite aux modifications de l'OACI depuis le 1^{er} janvier 2001 et à la modification de l'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution (OIFE) de la LACI depuis le 1^{er} janvier 2002.

⁹⁸ Selon l'art. 59c al. 5 LACI et l'art. 81e al. 4 OACI, concrétisés par la directive du SECO du 19 juin 2003.

révisée prévoit d'intensifier les révisions effectuées par le SECO auprès des services LMMT et des organisateurs de mesures⁹⁹.

Pour concrétiser les possibilités offertes par cette révision, le SECO a lancé en 2003 un projet pilote intitulé «nouveau modèle de financement des mesures de marché du travail» qui vise à améliorer la gestion des MMT. Ce nouveau modèle, qui sera généralisé à tous les cantons dans le cadre d'une ordonnance du département fédéral de l'économie (DFE) en 2006, est inspiré des principes de la nouvelle gestion publique¹⁰⁰. Sur le plan des relations entre Confédération et cantons, ce projet pilote ambitionne d'accroître la marge de manœuvre des cantons et de simplifier les procédures de financement des MMT¹⁰¹. Pour ce faire, le SECO confie à chaque canton une enveloppe budgétaire globale dont le montant est calculé en fonction du nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi.

Concrètement, ce nouveau mode de financement fixe une somme globale plafond correspondant à une moyenne de 4'000 CHF par demandeur d'emploi et par année que chaque canton peut utiliser pour financer toutes les mesures mises en œuvre pendant une année. Comme auparavant, seules les dépenses effectives sont remboursées. L'existence de ce plafond ne dispense toutefois pas les cantons de présenter chaque année au SECO un budget-cadre pour l'ensemble de leurs MMT (Circulaire relative au financement des MMT, janvier 2008, point 6). Les mesures doivent être budgétisées en places / année et en francs pour chacune des principales catégories de MMT.

De notre point de vue, les considérations financières ne sont pas totalement étrangères à cette nouvelle disposition. Ainsi, entre 2001 et 2004, les coûts globaux des MMT ont augmenté de 112%, alors que ceux découlant de la gestion des ORP ne progressaient que de 40% (Engler, 2006). Le plafonnement des montants doit inciter les cantons à prendre toute décision d'organiser ou non une MMT en tenant compte de considérations financières (Engler, 2006). Le nouveau système devrait permettre, comme l'affirme cette responsable cantonale d'un service de LMMT, une gestion moins bureaucratique et plus efficace, ainsi qu'un «pilotage par les coûts» dans ce qu'elle présente comme un véritable marché de la formation et de l'insertion:

«Si les cantons sont chargés de l'exécution, le SECO fonctionnant comme autorité de surveillance, la transparence en matière de compétence et de responsabilité sera augmentée. Un tel dispositif permet aux cantons une action plus rapide et moins bureaucratique, limitée par certaines directives (par ex. montants maximaux) pour garantir une exécution uniforme de la loi. Le changement de système permet à la

⁹⁹ «Le Conseil fédéral peut autoriser l'organe de compensation à déléguer la compétence de statuer sur les demandes de subventionnement des mesures collectives de formation ou d'emploi jusqu'à un montant maximum qu'il fixe lui-même. À cet effet, il peut édicter des directives sur le contrôle de qualité des mesures de formation.» (art. 59c al. 5 LACI)

¹⁰⁰ L'objectif de cette réforme est de «créer des conditions cadres optimales et des incitations aux résultats et à l'efficacité» (Dematté, 2004: 28).

¹⁰¹ Ordonnance départementale sur le financement des mesures de marché du travail (MMT) dans le cadre de l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (LACI): Commentaire du 15 juin 2005.

Confédération un pilotage plus concret des MMT par les coûts, ce qui est légitime puisqu'il existe dorénavant un marché significatif». ¹⁰²

7.4.4 *Financement incitatif des MMT*

Le fonctionnement de ce nouveau système montre que les cantons ne dépensent pas l'entier des sommes prévues, soit par volonté politique de limiter le nombre de MMT, soit pour se ménager des possibilités de faire face à des dépenses imprévues en cours d'année et surtout parce que le montant du plafond n'est pas connu avant la fin de l'année et qu'aucun dépassement n'est possible sur les budgets pris en charge par la Confédération. Consultée avant la publication de la nouvelle ordonnance sur le financement des MMT, l'Union syndicale suisse faisait déjà état de la prudence des cantons en la matière.

«La pratique montre que les cantons prévoient, par peur de dépasser leur plafond de coûts, une "marge de sécurité" par rapport à ce dernier. C'est pourquoi, en 2006, ils ont par exemple pris seulement 86,5 % de leur plafond de coûts». ¹⁰³

Prenant appui sur les comportements prudents des services cantonaux de l'emploi, la Confédération va d'abord, en 2006, abaisser le plafond de 4000 à 3500 CHF par demandeur d'emploi, puis décider de l'ajuster à la situation de chaque canton. Ainsi, depuis 2009 et la promulgation d'une nouvelle ordonnance départementale ¹⁰⁴, le plafond de crédit pour le remboursement des frais des mesures de formation et des mesures d'emploi varie en fonction du taux cantonal de demandeurs d'emploi:

- jusqu'à 1,2% de demandeurs d'emploi: 3500 CHF par bénéficiaire;
- entre 1,3 et 4% de demandeurs d'emploi: 2700 CHF par bénéficiaire;
- entre 4,1% et 10% de demandeurs d'emploi: 1700 CHF par bénéficiaire.

Ce mécanisme est similaire à celui employé pour le calcul des frais d'exploitation déjà discuté dans le chapitre 5. Il prévoit toutefois des possibilités de prise en charge des frais dépassant le plafond, notamment en cas de fort chômage des jeunes ou de besoins supérieurs à la moyenne de mesures en faveur des chômeurs âgés (art. 4 al. 2 de l'ordonnance sur le financement des MMT) et n'inclut pas les frais engendrés par les mesures spécifiques (allocation d'initiation au travail, allocation de formation professionnelle et contributions aux frais de déplacement) qui subventionnent l'activité professionnelle sur le marché primaire.

Comme les autres réformes des modes de financement, cette modification vise à réaliser des économies, ici environ 60 millions CHF par année. Ces économies sont d'autant plus attendues que la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage se monte alors à 5 milliards CHF. La dégressivité du plafond doit également permettre aux cantons de

¹⁰² Madeleine Weisskopf, responsable des Ergänzende Massnahmen ALV (mesures d'accompagnement), canton de Bâle-Campagne, et présidente du groupe de travail national «Mesures de marché du travail» de l'AOST entre 1994 et 2004, citée dans *Panorama*, 4/2004: 28.

¹⁰³ Courrier de l'Union syndicale suisse au SECO, 26 juin 2008: <http://www.cgas.ch/SPIP/spip.php?article919>.

¹⁰⁴ Ordonnance du DFER sur le financement des MMT du 26 août 2008, selon les compétences conférées par l'art. 102c al. 2 OACI.

conserver leurs structures en cas de forte diminution du chômage en garantissant un financement proportionnellement plus important aux cantons dont le taux de annuel moyen de demandeurs d'emploi passerait en dessous de 1,3%¹⁰⁵. L'introduction de ce mécanisme permet de diminuer le plafond de remboursement de presque tous les cantons étant donné qu'un indicateur inférieur à 1,3% relève de l'exception. Les taux cantonaux annuels moyens de demandeurs d'emploi dépassent en effet tous ce chiffre en 2008. De plus, le choix de la base de calcul (taux de demandeurs d'emploi) s'avère à nouveau peu favorable pour les petits cantons dont la population active est réduite et le nombre de demandeurs d'emploi élevé (cf. le remboursement des frais d'exploitation).

«Cette modification touche la quasi-totalité des cantons, qui verront donc pour la plupart une importante baisse de la participation fédérale sur les MMT, qui avaient pourtant été mises en place pour améliorer les chances des demandeurs d'emploi d'intégrer le monde professionnel. Cela touchera d'autant plus les petits cantons ayant une forte proportion de demandeurs d'emploi, puisque le taux de chômage est calculé en proportion de la population cantonale.» (08.1106 – Question du conseiller national D. Berberat «Financement des mesures relatives au marché du travail»)

Si l'on prend, à titre d'exemple l'année 2010 et que l'on compare à nouveau les cantons de Genève et Berne on constate que les montants en jeu sont loin d'être anodins.

Tableau 12: Calcul du plafond de remboursement des MMT pour l'année 2010

Canton	Nombre de DE*	Pop active**	Taux de DE	Plafond par DE (CHF)	Plafond total (CHF)
Genève	21 403	234 924	9,0%	1700	36,4 mio
Berne	21 096	536 4704	3,9%	2700	57,0 mio

*Nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi / **Population active selon le recensement fédéral de 2000

Selon le Conseil fédéral, la mesure ne représente pas un réel transfert de charges vers les cantons, étant donné les montants dépensés jusqu'alors:

«Au vu de la mesure dans laquelle les cantons ont utilisé jusqu'à présent les montants maximum à leur disposition, la nouvelle ordonnance ne devrait avoir que des effets modérés sur les budgets cantonaux » (08.1106 – réponse du Conseil fédéral à la question de D. Berberat)

De l'avis des organisateurs, cette nouvelle décision «technique» risque cependant de ne pas être sans conséquence pour les organisateurs eux-mêmes, mais aussi pour les participants. Ainsi, «pour atteindre les économies visées, un démantèlement quantitatif et/ou qualitatif des prestations est incontournable»¹⁰⁶. Les services de LMMT partagent en grande partie cette crainte:

«Les coûts par jour des MMT devront être réduits dans la mesure prévue par le modèle de financement lorsque le taux de chômage s'élèvera. De même, les mesures de longue durée auront tendance à être limitées, ce qui aura des effets négatifs avant tout pour les

¹⁰⁵ Selon O. Schärli du SECO, cité dans <http://www.panorama.ch/pdf/2009-01FR.pdf>.

¹⁰⁶ G. Wavrinka, présidente de l'AOMAS, cité dans <http://edudoc.ch/record/30430/files/5134fa.pdf>.

personnes les moins qualifiées et pour les chômeuses et chômeurs souffrant de handicaps.»¹⁰⁷

L'évolution esquissée dans cette partie montre que, comme dans le cas des ORP, les aspects organisationnels sont fortement touchés par la volonté d'économie. À l'époque où elles sont décidées, les réformes de ce type, qui ne remettent pas en cause les droits des individus à des mesures, présentent l'avantage de ne pas rencontrer d'opposition politique majeure.

7.5 Relations cantons-organismes

7.5.1 *Mise en œuvre rapide puis restructuration*

Les changements observés dans les relations entre la Confédération et les cantons ne sont pas sans effets sur les relations entre cantons et organismes de MMT. Entre 1997 et 2008, on assiste à une formalisation croissante du cadre, ainsi qu'à la répercussion sur les organismes de la volonté d'économie manifestée à l'échelon supérieur.

La deuxième révision de la LACI a introduit une exigence de mise en œuvre de MMT. Pour y répondre les autorités cantonales ont fait appel à des organismes de formation privés qui proposaient des prestations sous forme de cours (mesures de formation selon la terminologie officielle) et aux ressources de la société civile (tissu associatif, œuvres d'entraide et organismes privés d'aide à la réinsertion professionnelle) pour toutes les mesures dans lesquelles les participants exercent principalement une activité de production (mesures d'emploi).

Avant la révision technique de la LACI et la mise à jour de la circulaire du SECO relative aux mesures du marché du travail (Circulaire MMT) en 2001, les impératifs sont avant tout quantitatifs. Les relations entre cantons et organismes sont relativement peu formalisées. Les cantons mettent en œuvre l'obligation d'organiser un quota minimal de MMT de manière très variée en recourant aux services de nombreux groupements, qui pour certains n'avaient aucune expérience préalable dans l'organisation de mesures, notamment en ce qui concerne les mesures d'emploi.

Avec la baisse du chômage enregistrée entre 1998 et 2001 et la diminution puis la suppression des quotas cantonaux de mesures actives, l'offre devient pléthorique et les cantons doivent restructurer le secteur des mesures actives. Ils décident alors de diminuer considérablement le nombre de places commandées et le nombre d'organismes avec lesquels ils traitent (Mathari, 1999). Ainsi le canton de St-Gall réduit de 40% le nombre de places en PET entre 2000 et 2001 (Näf, 2000), tandis que la ville de Zurich supprime les deux tiers de ses places entre 1999 et 2001 (Djizmedjian, 2001)¹⁰⁸. De nombreux

¹⁰⁷ J. Tucci, responsable LMMT à Soleure et président du groupe de travail «Mesures de marché du travail» de l'AOST, cité dans <http://edudoc.ch/record/30430/files/5134fa.pdf>.

¹⁰⁸ La situation est telle que, début avril 2001, le SECO fait même parvenir aux cantons une directive relative à la liquidation de mesures de marché du travail. Pour pouvoir bénéficier d'un soutien de la Confédération, le canton doit respecter certaines conditions, telles qu'avertir l'organisateur au moins 4 mois à l'avance, rechercher des solutions de rechange pour les éventuels participants encore présents dans la mesure ou encore assister les collaborateurs dans la recherche d'un nouvel emploi (Lagger, 2001).

organismes de mesures d'emploi sont parvenus à compenser cette décade en proposant des mesures pour l'aide sociale, puis l'assurance-invalidité, qui commençaient à développer des prestations de réinsertion professionnelle.

La variabilité du niveau des commandes que provoque la conjonction de la suppression du quota minimal de mesures et la baisse du nombre de chômeurs n'est pas sans présenter de nouveaux défis pour les organismes, comme le remarquent les consultants chargés d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des MMT à la fin des années 1990:

«Jusqu'à fin 1999, les organismes pouvaient partir du principe, du fait de l'accord de prestations en vigueur pour les ORP comme des directives d'offre minimum en MMT, que les places en mesures planifiées seraient en définitive occupées. Le risque de perte était ainsi faible. À l'avenir, le nombre de participants est appelé à varier encore davantage du fait de la modification de la base légale (révision technique de la LACI) et de l'Accord 2000, accroissant d'autant le risque de perte.» (Egger & al., 2000: 92-93)

La réduction du nombre de prestataires permet d'alléger le travail des services de LMMT, qui sont eux-mêmes touchés par les réductions de postes. Il est en effet plus rapide de traiter avec trois organismes qu'avec vingt, étant donné le volume important des tâches administratives engendrées par chaque contrat. Les consultants (Egger & al., 2000) émettent d'ailleurs l'hypothèse qu'à nombre égal de mesures actives, la réduction du nombre d'organismes subventionnés tend à augmenter la concurrence entre eux et à les inciter à offrir des prestations de qualité à bas prix. Cette mise en concurrence aura néanmoins pour conséquence de limiter fortement la collaboration entre organismes (Berti & al., 2000). Nous verrons par la suite comment cette situation a évolué.

L'augmentation du volume des commandes par organisme que préconisent les consultants peut cependant accroître la dépendance financière des organismes dont le service public de l'emploi est devenu le bailleur de fonds principal. Cette dépendance accroît en retour le pouvoir de négociation des services cantonaux de LMMT et leur permet, selon les consultants, de négocier des conditions plus flexibles avec les organismes. Grâce à cette position dominante, certains cantons ont pu annuler des cours au dernier moment, sans avoir à indemniser les organismes (Egger & al., 2000).

Le cadre réglementaire en vigueur avant 2006 semble favorable aux cantons. Ainsi, le financement des organismes de PET, de semestres de motivation et de cours collectifs était alors calculé en fonction du nombre effectif de participants¹⁰⁹. En 2003, un organisme de PET sans volet de formation recevait 69 CHF par participant et par jour (circulaire MMT, janvier 2003, chiffre G47). Le risque, avec un tel système était que les organismes, soucieux de garantir la viabilité et la pérennité de leur organisation, cherchent à assurer un taux de remplissage optimal de leurs mesures, indépendamment de l'impact de ces dernières sur les participants. D'éventuels retours en emploi avant le terme

¹⁰⁹ La circulaire MMT de janvier 2003 précise toutefois au chiffre A13 que «si une mesure présente un déficit (par exemple, suite à une sous-occupation), l'organe de compensation prendra à sa charge 10% du risque». De plus les organismes de mesures longues sont indemnisés jusqu'à la fin du mois durant lequel un participant quitte la mesure de manière anticipée, à condition que la place ainsi libérée n'ait pas pu être occupée par une autre personne.

de la mesure s'avéraient financièrement défavorables, surtout en l'absence de liste d'attente.

Étant donné ces conditions de financement, les organisateurs supportaient seuls, dans la limite des dispositions prévues par la circulaire MMT (cf. la note 109), le risque lié à un nombre de participants inférieur à leurs prévisions (notamment en raison d'une rapide baisse du chômage entraînant des annulations). Le paiement en fonction de la participation effective engendrait en effet un risque de pertes financières pour les organisateurs, car leurs frais fixes ne diminuaient pas quand les participants ne venaient pas, alors que personne ne les payait pour ces places restées vides.

7.5.2 Financement des organisateurs par enveloppe budgétaire annuelle

Le nouveau mode de financement des MMT introduit à partir de janvier 2006 des enveloppes budgétaires globales couvrant les frais des participants envoyés par les ORP de chaque canton¹¹⁰. Il délègue à ces derniers des compétences décisionnelles sur la plupart des mesures et comprend également des incidences pour les organisateurs de mesures. Dans le cas des mesures collectives (emplois temporaires dans des structures spécialisées, semestres de motivation, entreprises d'entraînement et certains cours suivis par des groupes de chômeurs), les services LMMT commandent chaque année un nombre défini de places/année à chaque organisateur. Ce volume de commande définit le montant maximum de l'enveloppe budgétaire qui permettra de rembourser les frais effectifs et réputés comme indispensables à l'exécution de la mesure.

L'introduction d'enveloppes budgétaires annuelles vise à accroître l'efficacité des mesures tout en garantissant la sécurité des organisateurs. En effet, selon l'hypothèse théorique qui soutient ce modèle, les organisateurs n'auraient plus d'incitations à conserver leurs participants jusqu'au terme prévu pour leur mesure étant donné que la place est financée pour l'année entière, ce qui est considéré comme un gage de sécurité. De plus, la Confédération ne fixe plus de plafonds maximaux pour les mesures (prix maximum à la journée). Cette disposition devrait également faire bénéficier les organisateurs d'une plus grande marge de manœuvre potentielle pour définir le contenu de leurs mesures en fonction des besoins du public accueilli, plutôt que d'être limités par des montants maximaux.

La révision concomitante du cadre réglementaire tempère cependant ces avantages relatifs en prévoyant la possibilité d'indemniser les organisateurs en fonction des résultats et de les obliger à adopter un système qualité (cf. le point suivant). En outre, la nouvelle répartition des rôles entre le SECO et les services LMMT cantonaux renforce le rôle des activités de surveillance. Les autorités cantonales sont ainsi chargées d'exercer un contrôle qualitatif et quantitatif et de s'assurer que les mesures commandées «répondent au besoin, soient indiquées sur le marché du travail et se déroulent au meilleur prix» (Circulaire relative au remboursement des MMT, janvier 2006, point 17). De son côté, le SECO doit veiller à ce que les cantons respectent les prescriptions légales, notamment en

¹¹⁰ Ce sont les caisses de chômage qui remboursent, dans le cadre de cette enveloppe budgétaire, les frais des assurés inscrits chez elles.

termes d'utilisation économique, efficace et conforme des subventions fédérales. Le SECO peut également réaliser ses propres contrôles auprès des organisateurs.

7.5.3 *Accords de prestations et normes de qualité*

Dans la ligne de l'accord de prestations 2000 qui officialisait la gestion par les outputs, la troisième révision de la LACI (art. 62 al. 1) permet depuis le 1^{er} juillet 2003 de lier le dédommagement des organisateurs de MMT aux résultats obtenus. L'objectif de cette modification est d'orienter plus directement l'action des organisateurs vers la réinsertion rapide et durable des participants. Cette modification concerne particulièrement les organisateurs de PET, dont les mesures visaient également l'insertion sociale, le contrôle, voire l'occupation des chômeurs. Concrètement, cet accent sur les résultats se traduit par le recours à un instrument caractéristique de la nouvelle gestion publique, le contrat de prestations. Afin de fournir «la base d'un contrôle de qualité efficace» (Egger & al., 2000: 79), la révision de l'ordonnance d'application de la LACI (art. 81d OACI) demande aux cantons de conclure avec les organisateurs de mesures collectives¹¹¹ du marché du travail des accords de prestations contenant des objectifs clairs et vérifiables.

«L'art. 81d OACI dispose qu'un accord de prestations doit être conclu entre l'autorité compétente et l'organisateur de MMT. Les parties y règlent notamment la nature et le montant de la subvention, les bases légales, la durée et les buts de la mesure, le mandat, les groupes cibles, les valeurs cibles et les indicateurs, les droits et les devoirs des parties, les modalités de résiliation de l'accord et la procédure à suivre en cas de litige.» (Circulaire relative au remboursement des MMT, janvier 2006, point 13)

L'établissement d'accords réglant la collaboration entre les services LMMT et les prestataires de mesures collectives était recommandé depuis 2000 par la circulaire MMT du SECO. Ces accords fixant des objectifs, il s'avérait nécessaire pour les organisateurs comme pour la LMMT de mesurer leur mise en œuvre. Toutefois, étant donné que les résultats d'une mesure d'insertion dépendent étroitement de la conjoncture économique, les cantons n'ont pas mis prioritairement l'accent sur le retour à l'emploi des participants. Ils ont, en revanche, privilégié les systèmes de gestion de la qualité, une autre facette de la NGP. La mise en place d'un système de gestion de la qualité s'avère en effet une condition de base «pour la réalisation et la vérification des objectifs fixés» (Manouk, 2000b: 12). La démarche qualité ne mesure pas la performance, mais vise rendre le fonctionnement de l'institution plus transparent en formalisant les processus. Elle démarre souvent par la réalisation de questionnaires de satisfaction auprès des participants.

Le développement des normes de qualité est toutefois variable durant cette période. Ainsi, certains cantons comme Soleure ou Argovie se préoccupaient déjà en 1996 du contrôle de qualité des MMT et menaient des études suggérant de mettre en place des procédures pour la sélection des prestataires, des mandats de prestations pour clarifier les objectifs des mesures et des plans d'action pour chaque participant (Kauer, 1996). La brutale diminution de la commande de MMT entre 1999 et 2001 avait fait passer ces préoccupations au second plan, car ainsi que le signalait un organisateur «lorsque les

¹¹¹ Par contraste avec les programmes individuels, les mesures collectives n'accueillent que des demandeurs d'emploi.

participants se font rares dans un programme d'emplois temporaires, plus personne ne parle de qualité, c'est avant tout la survie qui préoccupe les esprits»¹¹².

C'est pour s'adapter à cette nouvelle exigence et faire valoir au mieux l'expérience acquise par ses membres que l'association des organisateurs de mesures (AOMAS) a commencé à développer en 2005 une norme de qualité, que de nombreux cantons ont rendue obligatoire. Durant cette période, les organisateurs qui souhaitaient ou devaient mettre en place un système qualité ont créé des postes spécifiques pour prendre en charge les processus de certification et la gestion ultérieure de la qualité. Les normes de qualité contribuent également à formaliser la relation entre organisateurs et participants qui concluent également des accords d'objectifs comme le demande la circulaire MMT citée ci-dessous.

«Rapports entre les organisateurs et les assurés (accord d'objectifs)

Les assurés sont tenus de suivre les instructions de l'organisateur. L'organisateur signalera à l'autorité compétente [conseiller ORP] tout assuré qui ne se conforme pas à ses instructions. Celle-ci prendra les mesures/sanctions nécessaires.

Sur la base des indications de l'autorité compétente, l'organisateur négocie avec chaque assuré un accord d'objectifs, qui définit notamment le rapport entre les deux parties. Le contenu/plan de cet accord est décrit ci-après:

- L'organisateur convient avec chaque participant d'objectifs individuels et de la manière de les atteindre.
- Le participant reçoit les informations nécessaires sur le but, la méthode et les règles de la mesure.
- Le conseiller en personnel des offices régionaux de placement (ORP) en charge du participant est informé du déroulement et des résultats de la mesure.

La réalisation de l'accord d'objectifs incombe à l'organisateur et fait l'objet de l'accord de prestations entre le canton et l'organisateur. Elle est supervisée par l'autorité compétente. Un accord d'objectifs devrait mentionner les éléments suivants:

- But de la mesure de marché du travail conforme à l'accord de prestations entre le canton et l'organisateur.
- Objectifs individuels du participant (fixés d'entente avec l'organisateur et compte tenu des objectifs fixés par le conseiller ORP).» (Circulaire MMT, janvier 2008, chiffre A23)

Ce texte précise les rapports entre les trois acteurs principaux: l'organisateur qui doit établir un accord d'objectif, «négocié» avec le participant et le conseiller ORP qui est censé superviser le processus. L'organisateur bénéficie d'une délégation d'autorité du conseiller ORP, mais c'est ce dernier qui peut décider d'éventuelles sanctions. L'accord d'objectifs vise à individualiser les buts de la mesure pour le participant et permet au conseiller ORP de recevoir un retour sur les résultats de la mesure, notamment en termes d'atteinte des objectifs fixés.

¹¹² Martin Heyer, organisateur à Zurich, cité par *MT Agenda*, 2000/8: 23.

7.5.4 *Sélection des organisateurs*

Durant la période qui précède la révision technique de la LACI, les cantons avaient tendance à travailler avec les mêmes organisateurs d'une année à l'autre et à ne pas remettre en cause les collaborations établies. Le volume des commandes pouvait fluctuer en fonction de l'évolution du taux de chômage, mais la menace de non renouvellement de la commande pour fréquentation insuffisante n'existait pas. Cette méthode de sélection permettait de maintenir et d'exploiter à long terme les expériences des organisateurs existants. Toutefois, il existait des risques quant à la qualité des mesures offertes en raison de possibilités de complaisance entre organisateurs et administration.

Dans le cadre organisationnel de l'assurance-chômage, tel qu'il évolue durant les années 2000, la mise en concurrence des organisateurs est envisagée comme un moyen de développer l'efficacité des mesures (Bieri & al., 2004). De nombreux cantons organisent des procédures de soumission, dans lesquelles est choisi l'organisateur qui remplit le mieux les exigences déterminées d'avance, comme, par exemple, la notoriété de l'organisateur auprès des entreprises, l'expérience préalable des responsables de cours, la flexibilité de l'organisation (délais d'annulation, nombre de participants par cours...), le contenu des cours et bien évidemment le prix (Bieri & al., 2004).

«La soumission est fondamentalement une procédure adaptée pour exercer une pression concurrentielle sur les organisateurs. L'organisateur doit chaque année faire ses preuves face à la concurrence. Il le peut en offrant une meilleure qualité (entre autres [grâce à] l'expérience dans la relation avec des demandeurs d'emploi) ou en offrant la même prestation à un prix inférieur. Du fait qu'il ne sait pas (dans la mesure où une entente avec d'autres organisateurs ne peut être conclue) quelle prestation sera offerte à quel prix par la concurrence, il est encouragé à offrir la meilleure prestation au prix le plus bas possible. Dans ce cas, la pression de la concurrence pousse à un accroissement de la qualité et à une diminution des coûts.» (Egger & al., 2000: 75)

Le discours tenu ci-dessus par les consultants en 2000 est très similaire à celui du SECO dix années plus tard que nous reproduisons ci-dessous.

«Ce système qui incite les cantons à choisir non seulement les mesures les plus efficaces, mais aussi les plus économiques, a entraîné une ouverture du "marché des MMT" avec, dans plusieurs cantons, l'introduction d'une procédure de soumission publique pour toute ou partie des MMT. Une plus grande concurrence a ainsi vu le jour entre les prestataires de services, appelés "organisateur MMT"». (Erb, 2010: 40)

Vue du terrain, la procédure d'appel d'offres n'est cependant pas toujours la procédure la plus efficace. Dans le cas des mesures d'emploi, dont font partie les emplois temporaires, le système a créé les conditions d'une concurrence entre des organisateurs associatifs qui ne peuvent pas faire de bénéfice. En l'absence d'incitation positive, telle qu'une augmentation du chiffre d'affaires, les incitations présentes sont essentiellement négatives (crainte de voir son budget diminuer). Cette mise en concurrence implique, selon nous, des risques quant à la qualité des mesures, étant donné que le client principal n'est pas le participant, mais le financeur de la mesure. La qualité du suivi des demandeurs d'emploi ne fait donc pas directement augmenter le financement de la mesure.

Les consultants de Cap Gemini, Ernst & Young évoquent également d'autres risques d'une généralisation des appels d'offres.

«Dans le cas de réalisations répétées, toutefois, les procédures de soumission ont souvent le désavantage que les organisateurs établis jouissent d'avantages concurrentiels en regard des autres offrants. De plus, ces procédures sont sujettes à des risques de collusion entre organisateurs. L'intensité de la concurrence est relativisée par ces phénomènes. Par ailleurs, il peut être globalement désavantageux du point de vue de l'efficacité que des organisateurs expérimentés soient remplacés par des organisateurs inexpérimentés du fait d'offres marginalement inférieures.» (Egger & al., 2000: 75)

7.6 Synthèse

Nous avons dans cette partie reconstruit le cadre organisationnel des mesures actives en distinguant deux niveaux: les relations entre la Confédération et les cantons et celles entre les administrations cantonales et les organisateurs de mesures actives de type PET.

En ce qui concerne le premier niveau, le mécanisme principal est celui du financement par enveloppe budgétaire. En théorie, son introduction vise à alléger les procédures en décentralisant la prise de décision du niveau fédéral au niveau cantonal et à inciter à l'efficacité notamment grâce à un mécanisme de financement incitatif. Dans les faits ce mécanisme incite plutôt à la prudence et à l'économie, étant donné que les cantons doivent absolument éviter de dépasser le plafond prévu et qu'ils ne connaissent à l'avance ni le nombre de demandeurs d'emploi qui auront besoin de mesures, ni le montant du plafond annuel. Ce mécanisme comporte un second effet indésirable, celui de limiter les dépenses des cantons les plus touchés par le chômage. Dans ces derniers, la pression à l'économie est encore plus forte, engendrant des conflits de redevabilité entre la gestion conforme de l'enveloppe budgétaire et la réponse aux besoins des demandeurs d'emploi.

Les relations entre administration cantonale et organisateurs de mesure d'insertion ont connu trois innovations principales dont nous examinerons l'impact dans le chapitre suivant. À ce stade, nous nous contentons d'évoquer les effets attendus de ces instruments dont nous observerons la mise en œuvre dans le chapitre suivant.

Des appels d'offres (ou tout au moins une procédure de sélection annuelle) visent à mettre les organisateurs de mesures en concurrence pour les inciter à diminuer leurs coûts tout en améliorant la qualité de leurs prestations.

- Des enveloppes budgétaires annuelles remplacent le paiement à l'occupation des places afin d'accroître la sécurité des organisateurs, l'efficacité de leurs mesures (étant donné que les sorties pour prise d'emploi ne font plus diminuer leur rémunération) et leur marge de manœuvre du fait de la suppression des montants forfaitaires qui devrait leur permettre de concevoir leurs mesures en fonction des besoins du public accueilli plutôt que du tarif prévu.
- Des normes de qualité prévoient la conclusion d'accord d'objectifs entre l'organisateur et chaque participant, ce qui doit permettre de fixer à chacun des objectifs individualisés et de mesurer ensuite leur atteinte.

8 Mesures et agents d'insertion

Les données présentées dans ce chapitre ont été récoltées durant l'année 2008 auprès de trois organisateurs de PET du canton B, selon le dispositif présenté au point 4.4.5.2). Nous avons principalement rencontré des agents de terrain occupant des postes aux dénominations multiples. Par souci de simplification nous les avons regroupés sous le terme «agents d'insertion».

8.1 Particularités du canton étudié

Le canton possède une expérience considérable en matière de mesures actives, étant donné que divers programmes d'occupation à destination des chômeurs en fin de droits y étaient organisés de longue date. Ainsi, lorsque la deuxième révision de la LACI entre en vigueur, le service cantonal de l'emploi (SCE) travaille déjà avec des organisateurs associatifs, voire publics (municipalités) possédant eux aussi un certain savoir-faire. En conséquence, le canton ne rencontre pas de difficultés particulières pour mettre en œuvre son quota de mesures actives durant la fin des années 1990.

Lorsque nous recueillons, dans la première partie de l'année 2008, les données sur lesquelles se base cette étude, le chômage est en baisse régulière dans toute la Suisse. Même si le taux de chômage reste supérieur en Suisse latine, les administrations cantonales sont depuis plusieurs années dans une logique de réduction de leurs commandes annuelles de mesures. Les programmes d'emplois temporaires (PET) qui accueillent environ 4000 participants par an dans le canton n'ont pas été épargnés par cette tendance à la baisse qui ne frappe cependant pas tous les organisateurs avec la même intensité. L'unité cantonale de logistique des mesures de marché du travail (LMMT) peut en effet décider librement, dans le cadre du budget prévu, le nombre de places annuelles qu'elle finance auprès de chaque organisateur de PET, étant donné que les mesures dites d'emploi, comme les PET, ne sont pas soumises à la réglementation sur les marchés publics. Les paiements effectués en faveur des organisateurs sont donc considérés comme des subventions.

8.1.1 *Stratégie cantonale en matière d'insertion*

Dans le système prévu par la LACI, les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable dans les modalités de mise en œuvre de la loi. Dans le canton étudié, les autorités responsables ont décidé d'intensifier le suivi des demandeurs d'emploi durant les premiers mois de chômage. Ainsi, la directive cantonale sur les nouvelles stratégies de réinsertion fixe aux conseillers en personnel des ORP des échéances précises pour réaliser, avec chaque chômeur, un bilan d'entrée, établir un plan d'action individualisé et attribuer des mesures actives.

Une autre directive instaure la segmentation et le phasage des MMT selon l'ordre suivant: techniques de recherche d'emploi, cours éventuels puis mesure d'emploi. Les cours de méthodologie de recherche d'emploi sont censés être attribués durant les deux premiers mois, les cours «métier» durant les six premiers mois, et les mesures d'emploi comme les PET dans les 12 mois.

Chez les encadrants de mesures, ces deux directives sont souvent confondues. Alors que la première est impérative (dates limites pour réaliser certaines opérations et fréquence des convocations), la seconde n'a pas le même pouvoir contraignant. Selon le SCE, le phasage n'est pas obligatoire et n'est pas strictement chronologique. C'est au conseiller en personnel d'évaluer dans quelle phase la personne se trouve et de lui attribuer la mesure qui correspond.

8.1.2 Commandes et financement

Le SCE effectue des commandes de mesures à des organisateurs qui transmettent leurs offres sous forme de demandes de subventionnement 4 mois avant la nouvelle année. Sur la base de ces offres, le SCE fixe le volume de la commande et du prix à la journée. Il conclut ensuite avec les organisateurs des accords de prestations dont le contenu est le même pour toutes les mesures du même type quel que soit l'organisateur, hormis le volume commandé et le montant plafond de la subvention. Si, en fin d'exercice, il s'avère que le nombre de jours d'occupation est inférieur à la commande, l'organisateur doit démontrer que cette différence ne résulte pas d'une offre insuffisante de sa part. De plus, l'accord de prestations demande à l'organisateur d'être capable de mettre un nombre supérieur de places à disposition durant les périodes de pointe afin de compenser la fluctuation des commandes. En effet, les ORP n'envoient pas un nombre fixe de chômeurs en MMT chaque mois. La fréquentation diminue suivant le temps à disposition des conseillers pour recourir à des MMT et en fonction du nombre de demandeurs d'emploi qui peuvent y participer.

8.1.3 Instruments de redevabilité

Sur le plan financier, les accords entre le SCE et les organisateurs prévoient un contrôle à la fois interne (audits internes et mise en place de systèmes de contrôle interne) et externe (révision par des auditeurs extérieurs à l'organisation). Les demandes de subvention et les comptes de fin d'exercice sont contrôlés très attentivement afin d'éviter toute malversation.

L'occupation des places commandées fait l'objet d'un suivi mensuel sous forme de statistiques que chaque organisateur doit transmettre au SCE. Ces données comprennent le nombre de participants, les entrées, les sorties, le nombre de jours d'activité professionnelle et de formation, la durée de moyenne de participation et les motifs de sortie de la mesure. Ces indicateurs permettent de sensibiliser les organisateurs à la nécessité d'occuper les places financées, quitte à accueillir davantage de participants que prévu afin de compenser ou d'anticiper une fréquentation inférieure à la commande. Le SCE vérifie d'ailleurs, préalablement à sa commande, la capacité de l'organisation à accueillir des effectifs supérieurs.

Les organisateurs s'engagent à respecter un cahier des charges et le SCE s'en assure de diverses manières. Il peut réaliser des visites, annoncées ou non, pouvant inclure des entretiens avec la direction et les participants, procéder à des analyses de dossiers de participants, réaliser des enquêtes de satisfaction des auprès des participants ou des conseillers ORP ou encore réaliser des entretiens avec des conseillers ORP.

Chaque type de poste offert dans une mesure fait l'objet d'un descriptif comprenant les activités exercées, les prérequis (qualification ou expérience des participants), les compétences que l'occupation de ce poste vise à développer et les critères permettant d'évaluer l'acquisition de ces compétences. C'est sur la base de ces critères que des accords d'objectifs doivent être signés entre l'organisateur et le participant occupant le poste en question. L'atteinte des objectifs doit impérativement être évaluée en fin de mesure. L'accord d'objectifs et l'évaluation finale doivent être transmis au conseiller ORP qui suit le dossier du participant.

8.1.4 Types de programmes d'emploi temporaire

Les PET ont lieu en dehors du marché du travail primaire ou dans des institutions d'utilité publique, dans les secteurs les plus divers (nature et protection de l'environnement, garderies, établissements médicaux-sociaux, œuvres d'entraide, recyclage de matériaux divers, travaux au sein d'administrations publiques, etc.). Les directives du canton étudié précisent que cette mesure doit porter «sur des activités proches de la réalité professionnelle», mais qu'«aucun objectif de productivité autre que celui nécessaire et utile à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle des assurés n'est poursuivi»¹¹³. La mesure est également proposée, sous une dénomination différente, aux bénéficiaires de l'aide sociale jugés aptes au placement.

Le canton opère une distinction entre les PET qui se déroulent dans le cadre de projets spécifiques n'accueillant que des demandeurs d'emploi et ceux qui sont organisés sous forme de stages dans des institutions (hôpitaux, écoles, œuvres d'entraide, collectivités locales).

Le premier type de programme, dénommé emploi temporaire «en projet spécifique», vise deux catégories de demandeurs d'emploi, ceux dont la formation ou l'expérience ne sont pas reconnues en Suisse ainsi que ceux dont la réorientation est dictée par la situation du marché du travail (par opposition à des raisons de santé, cette raison de réorientation étant du ressort de l'assurance-invalidité). Ce type de mesure est le plus fréquemment employé pour des demandeurs d'emploi peu qualifiés et/ou maîtrisant mal le français. Il s'agit aussi d'un public pour qui la formation de type «cours ex cathedra» n'est pas adaptée en raison de mécanismes d'apprentissage peu développés.

Les directives cantonales pour les emplois temporaires prévoient trois objectifs principaux pour ce type de programme: acquérir des compétences transversales et vérifier la disponibilité; acquérir des compétences professionnelles; valider le projet professionnel.

Ces mesures durent 3 mois pour tous les participants¹¹⁴. Hormis les encadrants, les projets spécifiques n'accueillent que des personnes en réinsertion (assurance-chômage, aide sociale, assurance-invalidité, réfugiés). Les mesures sont le plus souvent mises sur pied par des organisateurs associatifs. À l'époque de nos observations, le canton compte environ 25

¹¹³ Directive interne, canton B.

¹¹⁴ À l'exception des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 50 ans qui bénéficient de contrats de travail d'une année.

prestataires de PET collectifs accueillant un nombre variable de participants. Ils sont principalement réalisés dans les domaines «arts & métiers» et «commerce et vente».

Le second type de mesure, dénommé emploi temporaire «en institution d'accueil», est destiné à des personnes considérées comme qualifiées ou semi qualifiées en ce qu'elles bénéficient d'une expérience ou d'une formation dans le domaine dans lequel se déroule la mesure et qu'elles font preuve d'une bonne connaissance du français oral. La participation à ces programmes vise, en premier lieu, l'acquisition d'une expérience professionnelle reconnue sur le marché du travail. Ces programmes ne sont pas censés être employés pour le développement de compétences transversales et la vérification de la disponibilité.

Les institutions d'accueil intègrent les participants dans leurs équipes avec le plus souvent des fonctions d'aides (par exemple aide-infirmier, aide de cuisine). Il existe également un petit nombre d'emplois temporaires plus spécialisés qui s'adressent à des demandeurs d'emploi qualifiés. Les emplois temporaires en institution durent en principe 6 mois¹¹⁵. Dans le canton étudié la mise à disposition de places d'emploi temporaire «en institution d'accueil» est gérée par des organisateurs associatifs qui sont chargés de trouver les places et de suivre les participants qui les occupent.

Dans les deux types de programmes, l'exercice d'une activité professionnelle est complété par une demi-journée de recherches d'emploi et des formations intégrées sont possibles, mais pas systématiques. Chaque organisateur offre un suivi individualisé qui est réalisé par des agents dont les titres varient: formateurs, conseillers, organisateurs. Le champ de compétences et le niveau de formation de ces personnes sont aussi relativement variables. Outre l'accueil et l'évaluation des participants, ces agents peuvent être chargés d'encadrer l'activité professionnelle (emplois temporaires en projet spécifique), d'acquérir des postes dans les institutions (emplois temporaires en institution d'accueil), de dispenser des formations, d'animer les ateliers de recherche d'emploi, etc.

Dans le cadre de notre étude, nous avons rencontré et observé trois grandes catégories d'agents:

- les encadrants professionnels qui, dans les programmes collectifs, sont responsables de la production et de la formation technique sur la place de travail;
- les conseillers ou formateurs qui s'occupent de recevoir les participants, d'établir les objectifs des mesures et d'évaluer leur atteinte dans des rapports à destination des conseillers ORP; selon les mesures ils peuvent aussi s'occuper d'acquérir des postes dans des institutions d'accueil, voire de dispenser certaines formations;
- les responsables de l'organisation, et, s'ils existent, leurs adjoints ainsi que les responsables de l'unité chargée des emplois temporaires.

Les participants que nous avons observés peuvent être répartis en trois catégories:

- les participants LACI dont la mesure dure en principe trois mois s'ils sont en projet spécifique (mesure collective) et six mois s'ils sont dans une institution d'accueil;

¹¹⁵ Leur durée est limitée à 3 mois pour les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de moins de 50 ans. Les plus de 50 ans bénéficient des mêmes droits que dans les programmes spécifiques (une année).

- les participants de l'aide sociale de moins de 50 ans qui suivent les deux types de mesures durant trois mois;
- les participants de l'aide sociale de plus de 50 ans qui suivent les deux types de mesures durant douze mois, ce qui leur permet alors de cotiser pour ouvrir un nouveau droit à l'assurance-chômage¹¹⁶.

8.2 L'Atelier des Mélèzes

8.2.1 *Présentation générale*

L'Atelier des Mélèzes¹¹⁷ est à l'origine un atelier de réinsertion destiné aux bénéficiaires d'une fondation active dans le domaine socio-sanitaire. Il propose depuis 1998 des emplois temporaires aux bénéficiaires de la LACI, ainsi qu'aux chômeurs en fin de droit bénéficiaires de l'aide sociale. La mesure est classifiée comme projet spécifique, elle dure trois mois, sauf pour les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 50 ans. Ces derniers constituent d'ailleurs des acteurs clé aux Mélèzes, car ils peuvent avoir des tâches d'encadrement, dites de «coaching», des autres bénéficiaires.

À ses débuts, l'Atelier des Mélèzes s'occupait surtout de récupérer des objets usagés et de les expédier dans des régions sinistrées en Europe de l'Est. Au fil des années, Cette activité a perdu de son importance, en raison, d'une part, de l'évolution de la demande en Europe de l'Est (élévation du niveau de vie) et, d'autre part, de l'évolution du profil des participants. Ces derniers sont en effet de plus en plus nombreux à présenter des douleurs physiques les rendant inaptes au travail de déménagement.

En 2008, les Mélèzes se présentent comme un atelier polyvalent offrant une cinquantaine de places permettant d'exercer une quinzaine de fonctions différentes dans les domaines technique (menuiserie, magasinage, livraison), administratif (secrétariat, numérisation) et pédagogique (coaching d'autres participants). L'encadrement, la formation et l'administration représentent 10 postes permanents. Il s'agit de la plus petite des trois structures étudiées.

8.2.2 *Relations avec les financeurs: commandes du service cantonal de l'emploi*

L'Atelier des Mélèzes travaille principalement pour le SCE. Ce dernier demande chaque année aux organisateurs avec lesquels il souhaite travailler de lui fournir un budget pour l'année suivante et communique ensuite sa décision à ces derniers.

Notre plus gros bailleur de fonds est le SCE et s'il décide de diminuer... on diminue. Chaque année on a un budget et on doit essayer de lutter pour avoir suffisamment de moyens. Ça bouge d'une année à l'autre et pas forcément dans l'esprit qu'on voudrait, parce qu'on est avec des gens qui limitent les finances alors qu'on a besoin de moyens financiers. Suite à notre demande de budget 2008, on est venu nous dire 'ça ne doit pas dépasser tant' et il n'y a rien à demander en

¹¹⁶ L'entrée en vigueur de la quatrième révision de la LACI (1^{er} avril 2011) supprime définitivement cette possibilité.

¹¹⁷ Pour mémoire, les noms des mesures ont été remplacés par des noms fictifs afin de préserver la confidentialité de certaines des données récoltées.

plus. Ils nous ont donné un peu plus que l'année passée, mais bien moins que ce qu'on demandait. Il n'était pas question de discuter comment on allait faire, donc ils nous demandaient ce qu'on allait enlever pour [être dans le prix imposé]. C'est une situation qui est valable un peu partout. (Directeur)

Le blocage, ou l'évolution minimale, du prix journalier ne permet pas aux organisateurs de faire face au renchérissement du coût de la vie.

L'idée ce serait de dire au SCE, «on arrête de bloquer les prix et on tient compte d'office de l'évolution du coût de la vie». Il y a cinq ans, j'avais plus d'argent pour m'occuper des gens qu'aujourd'hui, parce que ma masse salariale était plus faible. C'est donc les prestations qui doivent être diminuées. (Directeur)

Face aux méthodes plutôt intransigeantes du SCE, les responsables des Mélèzes estiment cependant devoir préserver les places de travail de leurs collaborateurs et préfèrent ne pas entrer en conflit avec le directeur du SCE qui leur aurait dit «Si vous n'êtes pas contents, je vais chercher ailleurs». Ils constatent cependant avec un peu d'amertume que la pression sur les prix exercée par le SCE sert à ce dernier à réaliser des économies que personne ne lui demande, en tous cas officiellement, de réaliser.

Dans la mesure où le système est maintenant basé sur la rentabilité et que les cantons sont récompensés pour leurs bons résultats, on ne nous donne pas les moyens [qu'on demande], mais le canton arrive à renvoyer plusieurs millions pour ne pas dire dizaines de millions, au SECO. Si je ne me trompe pas ils rendent 30% de leur enveloppe. Qu'est-ce que ça veut dire ? C'est pour la gloriole du service, pour dire «on n'a pas tout employé, on est quatrième au classement, c'est génial et puis on aura le droit d'aller faire une journée sur le bateau», comme ils l'ont fait il y a deux ans. [S'ils n'avaient pas rendu cet argent] on aurait eu des millions en plus pour s'occuper mieux des gens. (Directeur)

Le nombre de postes prévu dans le contrat de prestations avec le SCE doit être occupé à l'année. Si une baisse de fréquentation se produit, il s'agira de la compenser les mois suivants en occupant davantage de postes que le nombre commandé. Une sous-occupation des places commandées constituerait un motif de réduction de la commande du SCE pour l'année suivante, comme l'ont vécu la grande majorité des organisateurs du canton entre 2007 et 2008. Les responsables des Mélèzes affichent en revanche un bilan positif en la matière, même si un remplissage optimal nécessite parfois d'accueillir des bénéficiaires plus difficiles à encadrer.

Si on regarde les statistiques, on est un des rares PET, si ce n'est le seul, organisateur, à avoir été plein en 2007. L'année passée on a fini à 103% d'occupation. Dès le début, on a été attentif à accueillir des gens qui avaient des difficultés et à ne pas être restrictif, en partant du projet de la personne et en vérifiant le mieux possible si on pouvait réaliser quelque chose en sachant qu'on prend des risques plus grands et en acceptant des situations où il y a un travail plus important. (Directeur)

En revanche, au moment de notre enquête de terrain, en avril 2008, la mesure connaît des problèmes de fréquentation engendrés principalement par la poursuite de la baisse du chômage dans le canton. Depuis le début de l'année ce sont 41 postes au lieu des 45 commandés qui sont occupés. Cette situation met les encadrants sous pression. De plus, le

SCE a demandé que les Mèlèzes dégagent une recette propre d'au moins 15 000 CHF, notamment en vendant des objets réalisés dans l'atelier de menuiserie.

8.2.3 *Collaboration entre organisateurs*

Le responsable des Mèlèzes, interviewé avant la baisse de fréquentation qui caractérise le printemps 2008¹¹⁸, estime que la concurrence entre organisateurs est moindre que ce qu'elle était quelques années auparavant. Il refuse toutefois de faire profiter d'autres organisateurs de sa liste d'attente.

Je suis depuis 9 ans à l'AOMAS, au comité depuis 7 ou 8 ans. On a été concurrents. Maintenant on est plus partenaires que concurrents, tout en le restant encore un peu. Je suis content que les Mèlèzes soient pleins. Il y a aussi une autre dimension, le SCE nous a dit «puisque vous avez une liste d'attente donnez-nous les noms de gens et on les mettra dans d'autres mesures qui ne sont pas pleines». J'y suis un tout petit peu moins favorable, parce que je me dis que si on nous demande de mettre des gens aux Mèlèzes, c'est que ça correspond aussi à une qualité et que si on a une liste d'attente c'est peut-être parce que les conseillers pensent que l'on apporte quelque chose [de plus]. Si la personne ne doit pas être chez nous, ça doit être fait avant, pas après. (Directeur)

Les employés des Mèlèzes estiment que la collaboration entre organisateurs est facilitée par le fait que les différents PET présentent des profils différents (activités pratiquées, type d'encadrement). Une des formatrices précise que la spécialisation des programmes spécifiques les met à l'abri d'une concurrence qui n'est pas souhaitée.

Il faut aussi maintenir une certaine pluralité de l'offre, chaque organisateur a sa spécificité. Il ne s'agit pas de tout aplanir, parce que là ça permettrait de faire jouer la concurrence de manière plus concrète. (Formatrice)

Nous constatons tout de même que l'exigence d'occupation des places commandées freine la collaboration entre organisateurs. Comme nous le signale une autre collaboratrice de la mesure, rencontrée ultérieurement, alors que les Mèlèzes sont en sous-occupation, «on ressent de plus en plus de concurrence». Il semble même que les rivalités entre organismes sont entretenues par le SCE qui ne manque pas de faire remarquer aux responsables des Mèlèzes que leur mesure est la plus onéreuse (parmi les emplois temporaires).

8.2.4 *Relations avec les prescripteurs: commande d'une place et objectifs assignés par l'ORP*

Pour envoyer un demandeur d'emploi aux Mèlèzes, les conseillers ORP du canton rédigent une proposition de placement. Ce document indique l'activité recherchée par la personne telle qu'elle est indiquée dans PLASTA, le poste auquel elle est assignée (par exemple employée administrative), qui correspond à un des postes proposés par l'Atelier des Mèlèzes, ainsi que l'objectif du placement dans la mesure.

Une lecture attentive de toutes les propositions de placement des personnes ayant travaillé aux Mèlèzes en 2007 nous montre que les objectifs indiqués par les conseillers sont assez divers. On trouve ainsi pour un participant, chômeur de longue durée, le

¹¹⁸ Les responsables des mesures ont été interviewés plusieurs mois avant leurs collaborateurs, d'où un certain décalage dû à l'évolution rapide de la conjoncture.

lapidaire «être actif». Il arrive aussi que l'activité recherchée et le poste sur lequel la personne est assignée n'aient pas de rapport apparent. C'est le cas d'une proposition de placement concernant une personne recherchant un emploi comme nettoyeuse ou caissière, qui est envoyée sur un poste d'ouvrière d'atelier avec l'objectif d'acquérir une formation de manutentionnaire.

Les objectifs que l'on retrouve le plus souvent sont cependant ceux que prescrivent les directives cantonales pour les emplois temporaires en projet spécifique: acquérir des compétences transversales et vérifier la disponibilité. L'acquisition de compétences transversales est un objectif qui permet d'envoyer une personne réaliser des activités qui ne sont pas forcément en lien avec son projet professionnel, mais qui devraient lui permettre d'apprendre des gestes et des comportements réutilisables dans d'autres contextes professionnels. Les compétences transversales peuvent consister en l'acquisition d'un rythme de travail, mais il peut aussi s'agir d'entretenir de bonnes relations avec ses collègues ou de parler français (pour les assurés allophones).

L'objectif de vérification de la disponibilité concerne le contrôle des personnes au chômage. Les emplois temporaires en projet spécifique sont la seule MMT qui vise officiellement un tel but. Ce contrôle peut prendre différentes formes. Dans une première interprétation. Les conseillers y recourent lorsqu'ils souhaitent établir si la personne est disponible à accepter immédiatement un emploi, en particulier parce qu'ils pensent que la personne est occupée à d'autres tâches comme un travail au noir ou des activités familiales. Un autre aspect de la disponibilité concerne la capacité à exercer une activité professionnelle qui pourrait être diminuée par des problèmes de santé physique ou psychique, par une problématique de consommation ou d'autres aspects comportementaux.

Cet objectif justifie le fait que les organisateurs d'emplois temporaires en projet spécifique accueillent des chômeurs qui n'ont jamais exercé les activités pratiquées dans la mesure. La mesure s'adresse effectivement à tous les profils de demandeur d'emploi à condition que la personne soit assignée dans un but de vérification de la disponibilité (ou de l'aptitude au placement). Ce cas de figure exerce d'ailleurs un impact positif sur le taux d'occupation de la mesure.

Une des particularités des Mèlèzes c'est aussi qu'on est une des rares mesures où l'on accepte beaucoup de gens par rapport à l'aptitude au placement. Ça veut dire qu'on a des gens pour lesquels on n'a pas de poste adapté. Si par exemple on a un ingénieur qui est problématique avec le chômage et qu'ils veulent vérifier l'aptitude au placement, ils vont nous l'envoyer, mais on n'a pas de travail pour lui. La loi n'oblige pas à fournir un travail correspondant aux qualifications des personnes dans les cas [de vérification] d'aptitude au placement. (Directeur)

Pour une partie des conseillers et de leur hiérarchie, les PET collectifs jouent un rôle de repoussoir incitant les personnes non disponibles à se retirer de l'assurance-chômage pour ne pas devoir être envoyés dans une mesure telle que les Mèlèzes (le fameux «effet de menace» des économistes, cf. Lalive & al. [2006]).

Les essais [du directeur du SCE] (...) ont montré que beaucoup de gens de l'aide sociale se trouvaient des maladies ou d'autres raisons de ne pas venir au moment où on les envoyait en mesure. Il a vraiment le sentiment pour une partie qu'il y a une forme d'abus du social. (...) Il y a eu aussi une partie qui a tout à coup trouvé du travail au moment où ils devaient rentrer en

mesure, mais on le trouve aussi dans le cas des assurés LACI (...) Méchamment dit, certains CP appellent les Mèlèzes le viagra du chômeur.

La pertinence de cette stratégie de vérification peut toutefois être discutée dans les cas où les conseillers ORP assignent aux Mèlèzes des personnes domiciliées à l'autre bout du canton, car il n'est pas certain que leur retrait de l'assurance-chômage soit la conséquence d'une réelle amélioration de leur situation.

En même temps, il y a peut-être un sur vingt ou un sur dix qui ne vient pas parce que le fait de venir – ça dépend aussi des régions, on a été très longtemps très sollicités par [un ORP situé à une heure de distance en transports publics]– ça leur fait trouver du travail la veille de commencer. Il y a aussi ceux pour lesquels le chômage est une situation pas trop désagréable et qui se rendent compte que la pression augmente et trouvent des solutions. Ce qui m'importe au final c'est qu'on soit utile pour les gens qui en ont besoin. (Directeur)

L'accueil de ces personnes pour un entretien préliminaire représente aussi une prestation gratuite de la part des organisateurs qui ne peuvent pas facturer le temps passé à recevoir et inscrire des demandeurs d'emploi qui ne participent finalement pas à la mesure, étant donné que l'assignation leur a fait quitter l'assurance-chômage.

On fait donc tout un travail pour lequel on n'est pas payés qui consiste à voir la personne, faire un entretien, etc. Tant mieux si ça leur permet de trouver du boulot ! (Directeur)

Lorsque l'effet de menace ne fonctionne pas comme prévu, les chômeurs, a priori non volontaires, participent à la mesure et y trouvent fréquemment, selon la direction des Mèlèzes citée ci-dessous, un certain intérêt. Le fait que certaines de ces personnes manifestent des signes de reconnaissance vis à vis des collaborateurs des Mèlèzes indiquerait le caractère potentiellement productif de la contrainte. Il permet en tous cas au directeur de la mesure de faire preuve d'un certain recul par rapport à la charte de l'association faîtière des organisateurs de mesures vis-à-vis de laquelle il devrait se sentir redevable. On ajoutera, à sa décharge, que la décision du mandant, le SCE, de faire de la vérification de la disponibilité un objectif officiel ne lui laisse de toutes façons pas vraiment le choix.

Pourquoi on a accepté de faire de l'aptitude au placement ? Au départ, mon raisonnement était clair. Moi j'accepte les sous du chômage pour les bonnes choses, je dois aussi les accepter pour les choses moins drôles. Dans la charte de l'AOMAS, il est dit qu'on n'obligera personne à être en mesure. OK, mais en même temps qu'est-ce qu'on en fait ? (...) Du reste, si vous venez passer un peu de temps ici vous verrez, 80% des gens qui sont là n'ont pas demandé à venir. Mais il y a un moment où ça change, certains viennent nous voir plusieurs années après pour nous dire comment ça avait changé leur vie de venir ici. À chaque fois on doit mettre en valeur ce qu'on fait, pourquoi on le fait avec la personne, et puis lui chercher des solutions. (Directeur)

Selon les encadrants des Mèlèzes, ce sont souvent les mêmes conseillers qui leur envoient des participants. Certains de ces conseillers poussent la vérification de la disponibilité un peu plus loin et espèrent qu'en envoyant leurs assurés à la mesure ils obtiendront des preuves formelles de leur comportement frauduleux, grâce auxquelles ils pourront les sanctionner. Ces conseillers sont en position de faire pression sur la mesure parce qu'ils envoient beaucoup de participants. Une encadrante cite ainsi le cas d'un conseiller persuadé qu'un de ses assurés travaillait au noir. Une fois envoyé aux Mèlèzes, ce dernier

justifiait ses fréquentes absences en produisant des contrats de travail variés et pas forcément crédibles sur le plan des horaires. Le conseiller ORP a alors profité de sa position de prescripteur et obligé les collaborateurs des Mélèzes à vérifier tous ces contrats. Selon cette encadrante, cette dépendance potentielle s'accroît en l'absence de liste d'attente.

On peut encore trouver une autre interprétation de l'objectif de vérification de la disponibilité, qui voit les conseillers ORP solliciter un avis extérieur sur une personne avec laquelle ils sont en conflit ou qu'ils n'arrivent pas à cerner, le plus souvent faute de temps et parce qu'il est difficile d'évaluer clairement quelqu'un que l'on ne voit qu'une fois par mois pendant 30 à 45 minutes. La mise en œuvre de ce «rôle d'intermédiaire» nécessite toutefois de bonnes relations entre organisateurs et ORP.

Les conseillers sont limités dans le temps et dans le rôle. Quand des gens viennent ici pour une aptitude au placement, on est considérés comme flics, mais dans l'esprit (...) je crois qu'une bonne partie (...) arrive à se dire «les Mélèzes ce n'est pas que ça», qu'il y a autre chose. Et c'est ce passage à autre chose qui fait qu'il y a une évolution qui nous permet de dire au conseiller «derrière le conflit, derrière la problématique que vous voyez, il y a peut-être d'autres choses qui font que...». (...) Il y aura toujours des conseillers qui placent quelqu'un et qui après ne s'en occupent plus, mais la majorité sont intéressés par la partie humaine. (Directeur)

La mise en œuvre de la vérification de l'aptitude au placement par les encadrants des Mélèzes s'avère plus subtile que ce que l'on pourrait imaginer à première vue. Elle tient compte du fait que, contrairement à la disponibilité qui peut se mesurer de manière binaire (la personne est présente ou non), l'aptitude constitue un concept plus difficile à mesurer, car elle va au-delà de la présence et du respect des consignes.

Il y aura toujours parmi les chômeurs des gens qui ne vont pas bien et il faut qu'il y ait des lieux pour les accueillir. Nous on restera dans cet esprit-là. Si le SCE voulait être totalement en cohésion avec l'esprit «on ne s'occupe que des gens qui sont aptes au placement», on devrait fermer les Mélèzes. [Au contraire], le canton estime que les Mélèzes sont aussi un lieu où il y a du développement personnel, où on s'occupe plus de la personne. On nous reconnaît le fait qu'on a des compétences pour voir ça et que, dans notre vision, on n'est pas des sociaux, on reste avec un esprit sur l'extérieur. (Directeur)

Avec certains conseillers le dialogue est cependant minimal et ces derniers semblent utiliser les Mélèzes comme une place de stationnement des cas problématiques qui feraient alors l'objet d'un suivi pour le moins allégé, comme le confirme une formatrice: «on doit s'occuper de tout ce que les ORP ne font pas, puisque la plupart des conseillers ORP ne voient pas les personnes pendant qu'elles sont en mesure».

Un de ses collègues, faisant référence aux objectifs d'activation des ORP, ajoute même que «certains conseillers placent pour placer et envoient aux Mélèzes quasiment toute personne qui passe dans leur bureau». Sur un plan plus général, les encadrants font remarquer que les conseillers semblent ne respecter pas forcément les prescriptions censées encadrer les mesures.

On a des conseillers qui ne connaissent plus leur job à qui il faut que, nous, on leur réexplique l'emploi temporaire, les règles. Il y a des éléments où c'est nous qui disons aux conseillers ce qu'ils

peuvent et ne peuvent pas faire, les droits des assurés, etc. C'est vrai qu'il y a un problème à ce niveau-là. (Directeur adjoint)

8.2.5 *Prise en charge des participants*

8.2.5.1 *Entretien préliminaire et profil des participants*

Une fois qu'un conseiller ORP a décidé d'envoyer une personne aux Mèlèzes, il doit contacter la mesure et envoyer une proposition de placement à la personne ainsi qu'à l'organisateur. Les encadrants constatent cependant que parfois c'est le demandeur d'emploi qui prend contact lui-même et que les propositions de placement ne sont pas toujours envoyées aussitôt. Suite à ce premier contact, un premier entretien dit préliminaire est fixé. La personne s'annonce à la réception des Mèlèzes et un participant, de préférence une personne présente depuis plusieurs mois, lui fait visiter les lieux avant de lui offrir un café. Cette première visite est l'occasion d'une présentation qui peut faire l'objet de remarques informelles tant de la part du guide que de la personne guidée. Ensuite, la personne rencontre un des responsables des Mèlèzes. Cet entretien vise à expliciter les objectifs de la mesure en partant de ceux qui ont été fixés par l'ORP. Dans certains cas, les participants se montrent très surpris de ce que leur conseiller a indiqué sur la proposition de placement. Ce moment permet au participant potentiel d'émettre quelques souhaits quant aux activités auxquelles il souhaiterait participer. Après le rendez-vous, un rapport d'entretien provisoire est rempli. Ce document constitue un engagement de principe de la personne et de l'organisateur.

Il est particulièrement rare qu'une proposition de placement soit refusée par les Mèlèzes étant donné le peu de prérequis à la mesure, la possibilité d'accueillir des publics qualifiés pour l'évaluation de la disponibilité et la nécessité d'entretenir de bons rapports avec les ORP. Si la personne reçue en entretien n'a vraiment aucune raison valable d'être envoyée aux Mèlèzes, il est possible de la refuser, mais il faut des justifications solides. Il est clair pour les encadrants que la sous-occupation actuelle de la mesure fait qu'«on ne peut pas trop faire la fine bouche» (Formateur).

Selon les collaborateurs des Mèlèzes, le profil des participants s'est péjoré au cours des dernières années. Les situations rencontrées seraient plus difficiles que quelques années auparavant, qu'il s'agisse de compétences, de qualifications ou de comportement. Ils relèvent notamment une diminution de l'autonomie dans la recherche d'emploi et davantage de difficultés dans l'utilisation des moyens informatiques. En conséquence, le suivi de ces personnes a dû être intensifié. Cette intensification représente davantage d'entrevues de cadrage et davantage de sollicitations des encadrants pour des problématiques de tous ordres.

J'ai de la peine à imaginer qu'on ait des participants plus cabossés que maintenant. On doit déjà beaucoup travailler pour améliorer la structuration de ces personnes. Les trois mois prévus par les directives c'est très court, surtout quand on sait qu'il faut souvent un mois pour que la personne prenne un rythme. Les encadrants ont l'impression d'être de plus en plus des éducateurs et de moins en moins des formateurs. (Formatrice)

L'atelier des Mèlèzes semble une des destinations des personnes dont ni le marché du travail ni l'assurance-invalidité (AI) ne veulent. Il s'agit de personnes dont la capacité de travail est insuffisante sur un marché du travail compétitif, mais trop élevée pour une

assurance sociale dont les critères d'accès ont été durcis pour faire face à une augmentation jugée trop coûteuse du nombre de bénéficiaires.

Il y a un fossé de plus en plus important qui se creuse entre les exigences du marché de l'emploi et une réalité sociale où on voit, notamment aux Mélèzes, des personnes qui ne répondent pas aux exigences du marché de l'emploi, mais qui vont quand même suffisamment bien pour ne pas répondre à tous les critères de l'AI et qui sont là dans un no man's land. Il n'y a vraiment aucune structure pour ces gens. Ils ne vont pas suffisamment bien pour travailler normalement avec un rythme, des exigences et tout ça, mais c'est quand même des personnes qui peuvent faire quelque chose. Là ça coince, il faut être vraiment bien ou vraiment mal. (Formatrice)

8.2.5.2 Entrée dans la mesure

L'entrée de la personne dans la mesure a lieu directement dans les deux semaines qui suivent, sauf si la personne est malade ou absente. Ces cas, qui devraient constituer des exceptions, s'avèrent particulièrement fréquents. Entre les conseillers qui assignent à des mesures pour se conformer aux directives du service de l'emploi et ceux qui envoient des personnes qui ne peuvent pas prendre part à la mesure pour diverses raisons, «dont une partie de personnes qui ne viennent pas suite à des erreurs administratives, des personnes dont le délai cadre s'arrête trois jours après le début de la mesure» (Formatrice), près des trois quarts des personnes adressées par un ORP ne viennent finalement pas, alors qu'elles ont été reçues pour un entretien préliminaire. Dans la logique comptable qui caractérise la commande et le remboursement des mesures, «ça fait aussi beaucoup de travail qui ne peut être comptabilisé nulle part» (id.).

Au moment de nos observations, l'atelier des Mélèzes travaille à flux tendus, donc sans liste d'attente. Étant donné que la mesure compte 45 places et qu'elle est prévue pour une durée de trois mois (pour la majorité de ses participants), il devrait y avoir environ 15 personnes qui débutent une mesure chaque mois. La nécessité d'occuper les places pour garantir un taux d'occupation optimal fait que, si un participant quitte la mesure au début d'un mois, les Mélèzes ne peuvent pas attendre le mois suivant pour faire entrer un nouveau participant. Il faut donc organiser plusieurs fois dans le mois les modules introductifs destinés aux nouveaux participants.

Avant 2007, les participants n'arrivaient qu'en début de mois. On est arrivé à un moment où il en arrivait tous les lundis. Depuis 4 mois c'est toutes les deux semaines, sans compter ceux qui sont malades le premier jour et commencent au milieu d'une semaine. De plus, ils restent de moins en moins longtemps, ce qui fait que les groupes se défont plus rapidement. De même, donner les modules d'introduction plusieurs fois par mois, même pour 2 ou 3 personnes prend beaucoup de temps et de ressources. (Formateur)

Les processus administratifs de la mesure sont organisés autour de la nécessité d'obtenir les subventions et de garantir l'occupation maximale des places commandées. Durant la première ou la deuxième journée de présence, le directeur financier des Mélèzes fait signer à la personne son rapport d'entretien. Le document reprend le contenu du rapport provisoire rédigé à l'issue de l'entretien préliminaire et y ajoute les dates de début et de fin, ainsi que, dans certains cas, des objectifs spécifiques. Il fait office de contrat et c'est sa signature qui permet que les Mélèzes soient payés. Afin de faire face à la tendance de certains participants à disparaître après un ou deux jours et à ne jamais revenir, même

pour rendre leur badge (pour le contrôle horaire) et leur clé de casier (pour ranger leurs affaires), il est nécessaire que le document soit signé le plus vite possible.

Une fois cette formalité accomplie, l'organisateur peut poursuivre administrativement le déroulement de la mesure même si une personne l'a quittée sans avertir. Il n'interrompt pas la mesure durant la semaine en qui suit l'absence de la personne, ce qui permet de considérer ces jours dans le taux d'occupation, ainsi que d'éviter de recommencer tout le processus au cas où la personne reviendrait. Avec l'accord de l'ORP, l'organisateur peut même attendre une semaine de plus avant d'interrompre officiellement la mesure.

8.2.5.3 Évaluation des participants

Une fois la première étape administrative réglée, les encadrants disposent en général de quelques semaines avant de formuler avec chaque participant un accord d'objectifs.¹¹⁹ Élaboré au cours d'un entretien, le document reprend les objectifs contenus dans la proposition de placement et les traduit en compétences transversales et professionnelles. L'analyse des dossiers montre que les accords d'objectifs ne reprennent pas l'ensemble des compétences associées au poste occupé, telles qu'elles figurent sur le descriptif validé par le SCE¹²⁰. Il ne s'agit cependant pas d'un acte de défiance à l'encontre d'une conception trop mécanique du travail d'insertion professionnelle, que l'on aurait pu interpréter comme une influence des exigences d'une redevabilité professionnelle. Cette incomplétude constitue plutôt la conséquence pragmatique du fait que l'organisation n'est pas toujours à même d'offrir toutes les activités prévues dans le descriptif du poste. L'accord comprend aussi le temps consacré aux recherches d'emploi, en principe une demi-journée d'atelier de recherche d'emploi et une demi-journée de recherches individuelles. Selon les personnes, on y rajoute d'éventuels cours, le plus souvent présentés comme du coaching (rédaction de CV et de lettres de motivation, soutien informatique, soutien à l'usage du français).

Lorsqu'un participant arrive au terme de la mesure, son référent doit rédiger un rapport final d'évaluation à destination du conseiller ORP qui l'a envoyé aux Mèlèzes. Ce rapport qu'il est préférable de finaliser avant la sortie de la mesure, pour que la personne puisse le signer, reprend les éléments de l'accord d'objectifs et évalue leur réalisation en détaillant par des exemples ou d'autres indicateurs. Trois cas de figure sont possibles: les compétences sont «atteintes», «à développer», ou «non atteintes». Cette façon de faire systématique a été exigée par le SCE qui a souhaité uniformiser la construction générale des rapports entre les différents organisateurs d'emplois temporaires.

On constate, en parcourant les dossiers des anciens participants, que la mention «non atteinte» n'est quasiment jamais employée. À ce propos, un des encadrants nous signale que les formateurs, qui sont les référents vis à vis des ORP, ont tendance à surévaluer l'atteinte des objectifs, en particulier pour les personnes fragilisées pour lesquelles ils préfèrent indiquer «atteinte» que «à développer». Selon un autre collaborateur, les

¹¹⁹ Pour les formateurs, il s'agit de réaliser les accords d'objectifs dans les délais les plus brefs avec les participants qui pourraient être en conflit sur les objectifs de la mesure. Cela permet souvent de clarifier la situation. Pour les autres, il est possible d'attendre un peu plus longtemps et de disposer de davantage de temps pour proposer des objectifs adaptés.

¹²⁰ La partie consacrée à Carrière Plus, le troisième organisateur étudié, traite plus en détail des descriptifs de postes.

participants qui n'auraient pas réussi à atteindre les objectifs ont quitté la mesure avant son terme, donc avant l'établissement du rapport final.

Dans les faits, les conseillers ORP se contentent le plus souvent de classer ces rapports dans le dossier des chômeurs concernés. Ils n'émettent en tous cas jamais de commentaire sur leur contenu. Dans ces conditions, en atténuant les éventuelles critiques et en valorisant les compétences acquises, les encadrants semblent, dans ces rapports, privilégier la redevabilité vis à vis des participants, plutôt que celle vis à vis des prescripteurs. Étant donné que les conseillers lisent peu ces rapports, il ne semble pas que cette tendance à positiver vise à faire bonne figure auprès des ORP.

8.2.6 Contenu de la mesure

Le contenu officiel des mesures, tel que décrit dans les documents de présentation, est influencé par le concept cantonal en matière de MMT qui prescrit un certain nombre de phases dans la recherche d'emploi et qui contribue à séparer clairement et à chronologiser le bilan réalisé par le conseiller ORP, les cours de techniques de recherche d'emploi (TRE), les cours professionnels et les mesures d'emploi. En conséquence, les PET ne sont plus censés contenir de cours de méthodologie de recherche d'emploi.

Depuis le début de l'année 2007, tous les TRE doivent se faire sur une semaine en dehors des emplois temporaires. Qu'on soit ingénieur ou pêcheur sri-lankais analphabète on n'a qu'une semaine, sauf que pour les cas les plus difficiles, la semaine peut être répartie sur deux semaines. C'est ridicule, on ne fait rien et on le voit, il y a un appauvrissement net des compétences de recherche d'emploi des personnes que l'on reçoit. (Directeur)

En plus c'est un schéma qui a été posé: TRE puis ensuite PET. C'est un beau schéma, mais on constate que plus de la moitié des personnes qui viennent n'ont [en réalité] pas passé par ce système-là. (Adjoint)

Il y a eu une première vague début 2007, quand la directive est entrée en vigueur, où on a eu plus de personnes qui avaient passé par les TRE. Depuis l'été passé, la majorité des gens qui commencent n'ont pas eu de cours. (Formatrice)

Le contenu de la mesure proposée par l'atelier des Mélèzes, notamment l'équilibre entre travail en atelier et séquences de formation, a dû évoluer, étant donné qu'une grande partie de la formation dispensée dans la mesure ne cadrerait plus avec le concept officiel. Dans les faits, une partie importante de l'offre de formation a été conservée, étant donné que les besoins des personnes envoyées ne correspondaient pas au schéma proposé (cf. les deux dernières citations ci-dessus). Par conséquent, un *modus vivendi* a été trouvé avec le SCE qui laisse les Mélèzes donner des cours de méthodologie de recherche d'emploi à condition que ces derniers ne figurent ni dans le descriptif de la mesure validé par le SCE, ni dans les rapports transmis aux ORP.

Depuis deux ou trois ans, on a aussi un budget global, on ne différencie plus la formation des autres activités. Le SCE ne reconnaît plus vraiment la formation, (...) mais on a une liberté. Ils savent qu'on fait des choses qu'ils ne veulent plus payer, mais que l'on ne peut pas imaginer enlever de nos prestations, parce qu'on est confrontés à des situations plus complexes. (...) Si vous demandez au SCE si les Mélèzes donnent des TRE, on vous dira «non, ils doivent faire du soutien, des ateliers dans lesquels ils peuvent aborder les TRE». Nous on va plus loin parce que

ça fait partie de notre mission de base. Si on ne donne pas les outils aux gens, ça ne sert à rien. (...) Ils le savent et ils nous demandent simplement de ne pas l'appeler cours. (...) Tout ce qu'avant on mettait sous «cours» dans les accords d'objectifs et les rapports finaux [individuels] a été transféré sous la rubrique «atelier de recherche d'emploi». (Directeur)

La mise en place d'ateliers hebdomadaires de recherche d'emploi pour tous les participants à des PET constitue, à certains égards, une délégation du suivi des recherches d'emploi aux organisateurs. Cette délégation ne va pas sans poser des questions éthiques à certains encadrants. Ces derniers se retrouvent parfois contraints de choisir entre «fliquer les gens», ou «laisser faire» et cautionner ainsi des recherches de mauvaise qualité, ou encore choisir de laisser un autre participant plus à l'aise avec la rédaction et l'informatique se charger de ces recherches. Les deux derniers cas de figure satisfont souvent les conseillers ORP qui n'ont pas à mettre en œuvre de processus de sanction pour recherches insuffisantes. Il est pourtant problématique du point de vue des encadrants qui peuvent se demander comment la personne se débrouillera une fois la mesure terminée.

De manière plus générale, les encadrants des Mélèzes constatent que la recherche d'emploi par lettre de motivation accompagnée d'un CV n'est pas adaptée aux personnes les moins qualifiées qui ont souvent de la peine avec l'écrit, qui s'embrouillent entre les différentes versions de leur CV, qui n'ont parfois jamais ouvert de programme de traitement de texte, voire utilisé d'ordinateur. Certaines personnes ne semblent même pas comprendre le principe et l'utilité d'un CV. Ce mode de recherche d'emploi reste cependant fortement valorisé étant donné son importance en termes de redevabilité par rapport à l'exigence légale de recherche d'emploi (art. 17 al. 1 LACI). Il est, en effet, plus facile au conseiller de prouver qu'il a fait respecter cette exigence, car il peut toujours demander copie des lettres envoyées, tandis qu'il est beaucoup plus difficile d'attester matériellement d'une recherche par oral.

L'atelier des Mélèzes reçoit une part non négligeable de demandeurs d'emploi ne parlant, voire ne comprenant, pas suffisamment bien le français pour recevoir des instructions et échanger avec des collègues dans cette langue. Compte tenu de cela, ces personnes sont incapables d'effectuer des recherches d'emploi sans aide extérieure. Face à ces personnes, les encadrants des Mélèzes sont parfois démunis. Ils ne sont pas censés donner des cours de français et n'ont de toutes façons ni le budget ni le personnel pour le faire. C'est pourquoi ils utilisent le partage des compétences entre les participants. Dans ce cas, la mise à disposition d'un soutien effectif dépend de la présence dans la mesure de participants possédant les compétences en question. Dans les faits, ce sont souvent des participants âgés de plus de 50 ans et provenant de l'aide sociale qui fonctionnent comme «coach», dans le but d'obtenir une certification de formateur d'adulte dans un processus de validation des acquis de l'expérience. Leurs interventions sont considérées comme du soutien par le SCE et comme des cours selon les directives du certificat qu'ils visent.

Les PET organisés aux Mélèzes sont des mesures d'emploi (selon la terminologie de la LACI). À ce titre, leurs participants doivent passer la majeure partie de leur temps à exercer une activité professionnelle. Comme la plupart des PET en projet spécifique, l'atelier offre différents postes qui ont tous une utilité, soit pour le fonctionnement de la mesure elle-même (postes administratifs), soit pour la fourniture de services à d'autres

institutions (transports de bénéficiaires, livraisons), soit encore pour la production d'objets que les Mèlèzes commencent à commercialiser au moment de nos observations.

On a arrêté de fabriquer des meubles spéciaux pour des particuliers, car ces meubles demandent trop de travail de l'ébéniste et pas assez des participants. On fait plutôt des choses que n'importe quel participant doit rapidement pouvoir arriver à confectionner et ayant un résultat relativement rapidement. Il faut peut-être qu'on soit un peu créatif, un peu original, je pense que c'est plus intéressant de fabriquer [ces objets] que de démonter des ordinateurs et mettre les vis bleues à gauche et les vis rouges à gauche, etc. Mais avec les limites qu'on a, il ne faudrait pas avoir qu'une personne [pour encadrer l'atelier], il faudrait en avoir deux ou trois. (Directeur)

Au cours de son séjour aux Mèlèzes chaque participant occupe en principe plusieurs postes successivement. Cela permet, au passage, d'accroître le nombre de compétences professionnelles mentionnées sur les rapports transmis aux ORP. On ne trouve pas cette diversité chez tous les organisateurs qui affectent en général les participants sur un seul des postes dont les descriptifs sont validés par le service de l'emploi. Elle a néanmoins, cette fois encore, une source pragmatique. Il est en effet nécessaire que certains postes soient occupés en permanence. Si la personne qui était censée occuper un de ces postes est absente, il va falloir déplacer quelqu'un d'autre de son poste ou cours qui passe en seconde priorité. Ce type de situation semble fréquent aux Mèlèzes.

La fréquentation effective de la mesure par ses participants représente en effet un problème considérable. Durant les trois mois qui ont précédé notre venue, le directeur administratif de la mesure a ainsi enregistré une moyenne de 12 jours de présence par participant par mois (sur la vingtaine de jours de travail que compte chaque mois). Les présences des participants fluctuent très fortement, ce qui, conjugué à la sous-occupation de la mesure, complique la planification des activités hebdomadaires. Ainsi, chaque matin a lieu une séance d'équipe d'une demi-heure, durant laquelle les collaborateurs des Mèlèzes tâchent de régler les détails de la journée qui commence. Les observations que nous avons réalisées montrent que cette séance sert avant tout à trouver des solutions pragmatiques aux absences non prévues dans le programme hebdomadaire. Aux personnes ayant annoncé leur absence les jours précédents viennent s'ajouter plusieurs défections annoncées de le matin même par téléphone. Au cours de l'une de ces séances, au moment de faire le compte des nombreuses absences, un des collaborateurs exprime sa crainte qu'une impression de vide ne plombe le moral des quelques participants effectivement présents ce matin-là.

Le problème des absences se conjugue à celui du manque d'activité. En demeurant sur place durant deux semaines, nous avons pu constater que les participants étaient souvent livrés à eux-mêmes. Ainsi, les demi-journées de recherches individuelles d'emploi viennent s'ajouter aux demi-journées d'atelier de recherche d'emploi durant lesquelles l'encadrement est déjà très réduit¹²¹. Pendant ces périodes, les participants sont alignés derrière des écrans d'ordinateurs et censés faire des recherches d'emploi, actualiser leur CV, préparer des lettres de motivation ou encore prendre des informations sur les

¹²¹ Certains participants reçoivent même des programmes hebdomadaires comportant davantage de temps dévolu à la recherche d'emploi.

entreprises. Ces activités ne prenant pas forcément autant de temps, plusieurs personnes surfent sur Internet pour lire des journaux dans leur langue maternelle, consulter les résultats sportifs ou jouer en ligne¹²². Cette impression de ralenti est aussi observable dans certains postes de travail, notamment dans le secteur administratif. Comme le fait remarquer une des personnes présentes «le problème c'est qu'il n'y a pas assez de travail pour tout le monde et que ça se voit».

La diminution des moyens accordés par le SCE en cas de réduction de la commande suite à une sous-occupation obligerait mêmes les Mèlèzes à supprimer certaines activités, faute d'un encadrement adéquat pour garantir leur organisation. Nous constatons ainsi que la fin de l'activité de récupération a causé un certain vide que la fabrication et la vente d'objets en bois ne compensent pas encore. Dans l'idéal, les responsables de la mesure auraient besoin de suspendre un instant le rythme soutenu des entrées et des sorties des participants, mais, dans ce cas, les salaires de l'équipe ne seraient plus financés. Ils sont donc réduits à gérer le quotidien en espérant que la situation s'améliore, c'est-à-dire que le taux de chômage remonte, ce qui est assez paradoxal.

8.2.7 Normes de qualité, contrôle et travail administratif de redevabilité

L'atelier des Mèlèzes est une petite structure qui recourt peu aux instruments de gestion, qu'ils soient bureaucratique ou managériaux. Le secrétariat ne comporte que deux personnes, hormis les participants qui se chargent de l'accueil et ceux qui effectuent la saisie des feuilles de présence destinées aux caisses de chômage. Les formateurs (référents) sont à peine plus nombreux, tout comme les encadrants professionnels (responsables d'atelier) et la direction dont l'un des deux membres est alors en congé. Dans cette petite équipe, le développement des normes de qualité dépend largement de l'appui ponctuel de forces externes (stagiaires, civilistes). La structure étant petite, les collaborateurs ont la possibilité de discuter entre eux régulièrement pour régler les problèmes en direct. Ils ne sont donc pas particulièrement motivés, ni surtout disponibles, pour soutenir la mise en œuvre d'un système qualité. Leur organisation est cependant appelée à mettre en œuvre de manière plus effective que jusqu'alors cette orientation, étant donné que le SCE souhaite, à l'avenir, travailler uniquement avec des organisateurs certifiés par la norme AOMAS. Dans l'attente de ce moment, ils préfèrent limiter leur investissement.

Je pense qu'effectivement si on n'en fait pas un papier qu'on doit rendre, mais qu'on en fait un outil de travail, c'est quelque chose de génial, mais ça demande du temps. Et actuellement on est quand même pris au cou par le quotidien, ce qui laisse peu de temps pour ça. (Directeur adjoint)

C'est une norme qui oblige aussi à réfléchir sur comment on fonctionne et à clarifier les choses.

Ce n'est pas pleinement inutile. Même si c'est vrai que le revers c'est que c'est lourd. (Formatrice)

Les normes de qualité sont déjà mises en œuvre lorsqu'il s'agit de faire remplir des questionnaires de satisfaction aux anciens participants. Ces instruments sont envoyés en même temps que le certificat de travail et les éventuelles attestations de formation. À la question de savoir ce que les formulaires deviennent une fois remplis, un collaborateur me

¹²² En 2008, les réseaux sociaux en ligne étaient encore peu utilisés et rares étaient les personnes, notamment parmi les chômeurs peu qualifiés, à disposer de téléphones portables et d'abonnements leur offrant un accès à ce genre de prestations.

montre une pile dans un coin du bureau: «On les regarde quand ils arrivent, mais après on n'en fait plus rien [pas de traitement statistique], faute de temps».

De manière générale, l'évaluation de la réussite de la mesure peine à se baser sur des indicateurs clairs, car, comme le résume un des responsables, «la mesure du social c'est un casse-tête» (Directeur adjoint). Le questionnaire de satisfaction ne s'adresse qu'aux personnes ayant terminé la mesure et les personnes peu satisfaites prennent rarement le temps de le remplir et de le renvoyer. Les indicateurs concernant le taux de retour à l'emploi, mesurés sur demande du SCE, ne prennent en compte que les prises d'emploi directement à la sortie de la mesure. Le même interlocuteur estime qu'il faudrait considérer plus largement l'impact de la participation à une mesure d'emploi telle que les Mélèzes, en particulier lorsque le public est difficile à placer: «dans la mesure où il se passe quelque chose avec la personne, quel que soit ce qui se passe, j'aurais envie de dire, c'est positif» (Directeur adjoint).

De son côté, le SCE ne se limite pas à l'enregistrement des taux d'emploi à la sortie des mesures. Les directives relatives à l'organisation d'emplois temporaires prévoient, entre autres, des audits financiers et des revues de contrat. Aucun de ces contrôles ne permet, selon la direction des Mélèzes, de saisir l'effet réel de la mesure.

Il y a eu des contrôles techniques, on prend le dossier et on regarde si tous les documents qui devaient y être y sont. Il y a eu, une fois, où ils sont venus parler avec les participants, etc. où ils ont mis en évidence des choses qu'ils avaient raison [de souligner], qu'on a bougé, qu'on a évolué, tout ça. Mais il y aura toujours des choses, de nouveau, s'ils viennent demain. Il y a des choses qu'une perception d'une heure ne peut pas donner. (Directeur)

Cette optique procédurière trouve, selon nos interlocuteurs, sa source dans une crispation découlant d'un certain nombre d'escroqueries dont le canton a été victime de la part d'organisateur peu scrupuleux. Ces cas auraient contribué à rompre le lien de confiance entre le SCE et les organisateurs.

Il y a beaucoup d'esprit de contrôle, mais à quelque part il faut juste relever que le SCE a vécu beaucoup de difficultés avec les organisateurs. (...) Il y en a quand même quelques-uns qui ont fini en justice. (Directeur)

Cette volonté de contrôle n'est cependant pas sans conséquence sur le travail quotidien des agents d'insertion. Mis à part les responsables d'ateliers qui sont avant tout préoccupés de leur fonctionnement interne, les formateurs, qui font l'interface avec les conseillers ORP, et les membres de la direction, qui traitent avec le SCE, voient la part des activités de redevabilité s'accroître. Nous faisons ainsi remarquer à l'un des agents dont nous partageons le bureau que l'intitulé de son poste est «formateur», mais qu'il fait peu de formation, sous la forme de cours en tous cas. En effet, la plupart des cours sont donnés par des participants dont le poste est intitulé «assistant de formation» et qui ont besoin de donner un certain nombre d'heures de cours pour obtenir le premier niveau du certificat de formation d'adultes. Notre interlocuteur ne passe pas non plus la majorité de son temps à faire du coaching des participants, comme l'illustre cet extrait d'un dialogue qu'il a avec un nouveau participant:

Participant: «Si j'ai bien compris, vous êtes mon coach ?»

Formateur: «Votre coach administratif».

Ce problème est soulevé quelques jours plus tard lors d'une séance d'équipe d'une demi-journée à l'occasion de laquelle les participants ont été, avec la bénédiction du SCE, envoyés en «recherche d'emploi à l'extérieur». Le constat selon lequel les membres de l'équipe sont de plus en plus accaparés par le travail administratif et sont de moins en moins présents auprès des participants constitue le premier point à l'ordre du jour. Un des collaborateurs fait remarquer que les Mélèzes sont devenus «de plus en plus performants pour répondre aux normes administratives du SCE». Cette performance a toutefois un prix, la réalisation de tous ces documents (rapports, accords, évaluations...) s'avère chronophage et les formateurs passent de plus en plus de temps dans leur bureau. Beaucoup de cours et de coaching sont maintenant donnés par des participants, tandis que d'autres ne peuvent plus être organisés. De plus il arrive fréquemment que l'atelier de recherche d'emploi se déroule sans la présence d'un encadrant.

On voit ici que les exigences de redevabilité vis à vis des financeurs et des prescripteurs ont des conséquences objectives sur l'encadrement effectif des participants. En outre, l'envoi d'un grand nombre de chômeurs qui finalement ne participent pas à la mesure accentue les effets d'intensification du travail administratif provenant de la réduction de la durée de la mesure de 6 à 3 mois.

8.3 Multiservices

8.3.1 *Présentation générale*

Multiservices est une antenne cantonale d'un acteur associatif issu du monde syndical présent dans plusieurs cantons suisses. Créée au début des années 1990, Multiservices est présente sur plusieurs sites dans le canton et gère huit projets de formation et d'insertion destinés aux bénéficiaires de différents dispositifs. Multiservices emploie plus de 50 collaborateurs, dont 7 personnes dans le secteur des emplois temporaires en institution d'accueil.

Multiservices ne gère pas de projet spécifique, comme celui des Mélèzes, mais gère un catalogue de plus de 120 postes dont la liste, validée par le SCE, est à disposition de tous les conseillers ORP. Ces postes sont proposés par des institutions (publiques et privées subventionnées) situées majoritairement dans la moitié sud du canton. Près de 200 personnes y ont été accueillies en 2008, la majorité d'entre elles dans le domaine de la santé (établissements médico-sociaux et hôpitaux).

Dans cette mesure, contrairement à d'autres, l'accent n'est pas mis en premier lieu sur le placement, mais plutôt sur le développement de l'expérience et des compétences professionnelles. Les conseillers ne sont pas en contact quotidien avec les participants. Trois entretiens formels sont prévus: avant la mesure, durant les premières semaines et à la fin de la mesure. En outre, les participants prennent part à un atelier hebdomadaire de recherche d'emploi donné dans les locaux de Multiservices, ce qui permet des rencontres informelles avec les conseillers qui travaillent dans le même bâtiment.

Étant donné sa taille et son ancrage national, l'organisation présente un niveau de formalisation supérieur à celui de l'atelier des Mélèzes. Multiservices compte ainsi plusieurs collaborateurs s'occupant exclusivement des aspects administratifs, financiers et des normes de qualité. Chaque prestation est organisée sous forme d'un service géré par

un responsable. Dans le service des emplois temporaires, le responsable fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs et tient des tableaux de bord permettant de mesurer mensuellement l'atteinte de ces objectifs.

8.3.2 Relations avec les financeurs: commandes du service cantonal de l'emploi

Le budget dévolu au service des emplois temporaires provient entièrement des commandes du SCE qui, en plus des MMT attribuées aux bénéficiaires de l'assurance-chômage, finance également les mesures destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale aptes au placement. Les commandes de places de PET sont attribuées après un processus de négociation avec le SCE qui combine certains éléments du modèle marchand avec une logique plus bureaucratique et *top-down*, comme nous pourrions le constater dans les prochains paragraphes. Les organisateurs associatifs, souvent issus du monde social, qui ont longtemps été les seuls à proposer des emplois temporaires, voient peu à peu apparaître d'autres acteurs que le service cantonal semble libre d'intégrer en fonction de ses intérêts¹²³.

Dans le canton [B], il n'y a pas d'appels d'offres pour de nouvelles mesures. On envoie des offres et le SCE choisit ce qui l'intéresse. Actuellement, la tendance c'est moins d'organisateur «sociaux» et plus d'associations patronales. (Directeur)

Les organisateurs se trouvent plus affectés par les mécanismes de mise en concurrence lorsque le nombre de chômeurs diminue. Alors qu'ils s'accommodent très bien du cadre bureaucratique lorsque les commandes et les prix sont stables, les responsables de Multiservices se montrent plus critiques lorsque le SCE cherche à rationaliser le secteur. Contraints de baisser leurs prix pour s'aligner sur leurs concurrents, ils déplorent ainsi le fait que le SCE joue à la fois la bureaucratie et le marché afin d'éviter de dépenser plus que le montant que contiendra en fin d'année l'enveloppe budgétaire de la Confédération. Pour mémoire, le montant de cette enveloppe est, au moment de nos observations, calculé en fonction du nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits durant l'année dans le canton. Ce chiffre, qui ne peut être connu qu'en fin d'année est multiplié par 3500 CHF. Pour éviter tout dépassement, le SCE réduit le volume de commande lorsque le chômage est à la baisse, fait pression sur le montant des remboursements aux organisateurs (prix journalier) et leur interdit de constituer des réserves.

Actuellement on a une baisse du chômage qui entraîne une baisse des commandes et une pression accrue sur les coûts, mais le cadre est opaque. On ne sait pas combien les autres organisateurs facturent leurs prestations dans les autres cantons, ni combien des 3500 francs annuels par DE les cantons rétrocèdent au SECO en fin d'année. On a récemment appris que le SCE n'utilisait pas tout le budget alloué par le SECO, il rembourse 25% chaque année. (...) On nous tient un discours d'économie privée, mais on doit subir en même temps les contraintes de l'administration publique. Ainsi le SCE nous interdit de faire les 5% de réserves que les directives fédérales autorisent pourtant. D'un côté, on nous dit «faites comme vous voulez» et de l'autre «diminuez vos frais administratifs». (Directeur)

¹²³ Des mesures de coaching, souvent destinées aux bénéficiaires les moins employables, qui constituent le public-cible des emplois temporaires, sont désormais confiées à des acteurs privés et des associations patronales se sont lancées dans l'organisation de programmes d'emplois temporaires.

Afin de rentabiliser au maximum ses investissements, le SCE attend des organisateurs un taux d'occupation optimal des places commandées. Même s'il ne peut pas diminuer sa commande en cours d'année étant donné que les contrats sont annuels, ses responsables ne se privent pas pour faire savoir qu'un taux d'occupation trop faible aura des répercussions sur la commande de l'année suivante.

La logique est la suivante: on nous commande des places et après il y a des statistiques de suivi et c'est sûr que si on ne remplit pas les places on nous en recommande moins [l'année suivante]. Au niveau des emplois temporaires, il y a eu une baisse très nette, on est passé de 50 postes en 2006 à 45 en 2007 et 40 en 2008. (Directeur)

Étant donné que le nombre de places disponibles dans les institutions d'accueil est toujours supérieur au volume commandé, il existe en permanence des postes disponibles dans la base de données des ORP. Il est donc tout à fait possible de dépasser le nombre de personnes pour lequel Multiservices est indemnisé et la sur-occupation est beaucoup moins sensible que pour un programme collectif où elle se remarque directement.

Pour Multiservices, les premiers mois de 2008 ont été caractérisés par une forte sur-occupation. Questionné à ce propos, le SCE a accepté de financer cinq places supplémentaires. Suite à ce complément de commande, le nombre de postes financés se monte à 45. Au cours d'une réunion d'équipe, nous apprenons que les collaborateurs du service emplois temporaires de Multiservices doivent désormais atteindre un objectif d'occupation de 50 postes, afin d'anticiper sur la commande de l'année suivante. Le responsable motive notamment cet objectif de sur-occupation par une conversation avec un représentant du SCE qui lui aurait dit: «Si la dynamique est bonne, prévoyez 50 postes pour 2009 !».

Pour établir ses commandes, le SCE prendrait en compte d'autres critères, mais ces derniers ne sont pas communiqués aux organisateurs. Le directeur de Multiservices déclare ainsi: «Nous avons des objectifs quantitatifs de remplissage des mesures. Le SCE a ses propres objectifs, mais on ne les connaît pas et il nous évalue selon des indicateurs que l'on ne connaît pas».

Les discussions entre Multiservices et le SCE porteraient avant tout sur le temps passé en mesure. Un responsable rapporte que le service cantonal avait fait pression pour diminuer le coût d'une mesure destinée à des jeunes adultes à la recherche d'une formation tout en uniformisant le taux d'activité des participants à 40 heures par semaine, alors que jusqu'alors le taux d'activité augmentait progressivement. Vouloir baisser les coûts tout en augmentant le temps de participation illustrerait cette volonté d'occupation au détriment de la qualification qui requiert davantage de ressources. Cet accent sur l'occupation se retrouve dans les contrôles que le SCE vient faire *in situ*.

On sent une grande méfiance de la part du SCE qui fait des audits dont le but est de vérifier si le nombre de personnes présentes est bien celui qu'on déclare. Le directeur du SCE débarque et il fait l'appel. Il n'a aucun intérêt pour l'effet de la mesure sur le parcours des bénéficiaires. (Directeur)

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les responsables de Multiservices qui travaillent à la fois pour le SCE et le service cantonal d'aide sociale préfèrent que les

dispositifs d'insertion professionnelle ne soient pas fusionnés, même si le profil des participants des deux dispositifs n'est pas fondamentalement différent.

Il pourrait y avoir un seul dispositif d'insertion socioprofessionnelle plutôt que deux. Mais je préfère le statu quo pour l'instant parce qu'il est plus facile parfois de travailler avec l'un ou l'autre des subventionneurs. (Directeur)

8.3.3 Collaboration entre organisateurs

Les organisateurs d'emplois temporaires en institution d'accueil jouissaient par le passé d'une situation de quasi-monopole due au fait que chaque prestataire travaillait sur un territoire spécifique¹²⁴. Il semble que, durant les dernières années, les frontières soient devenues plus élastiques voire plus perméables. Le directeur de Multiservices parle d'une «ouverture graduelle à la concurrence».

Cette intensification de la concurrence entre organisateurs découle de la diminution des ressources allouées, au moment de la récolte des données, par le canton à l'insertion professionnelle. Ainsi, les quatre conseillers de Multiservices sont désormais incités à acquérir davantage de postes. Le chef de service avait même souhaité que chacun d'entre eux parvienne à s'attacher la collaboration d'une nouvelle institution par mois. Suite aux protestations des conseillers qui estimaient ce nombre exagéré au vu de la taille du territoire sur lequel ils travaillaient, l'objectif fut revu à la baisse, mais néanmoins introduit. Même si l'acquisition de postes n'est pas directement en lien avec le financement, étant donné que seule l'occupation de ces postes permet de toucher des subventions, il est préférable de disposer d'un stock important et diversifié de postes afin de pouvoir répondre aux demandes des ORP et éviter qu'ils ne s'adressent à des concurrents.

Cette recherche de nouvelles institutions d'accueil est également rendue nécessaire par le fait qu'une vingtaine de partenaires cessent de travailler avec Multiservices chaque année. Ces défections ont des sources diverses, telles que la non occupation des postes, des expériences malheureuses avec des participants et/ou la volonté de l'institution de travailler avec un nouvel organisateur. Lors d'une discussion informelle à propos de l'activité de prospection et de la concurrence entre organisateurs, nous apprenons que Multiservices s'est fait «piquer» des postes par Carrière Plus. Il s'agissait d'institutions qui avaient des postes dans le catalogue de Multiservices et qui ont été approchés par le service prospection de ce concurrent, qui les a convaincus d'ouvrir un ou plusieurs postes pour eux. Comme une institution ne peut pas travailler avec plusieurs organisateurs (sauf les plus grandes structures dans lesquelles il peut y avoir des unités distinctes avec leurs propres services de ressources humaines), les postes de Multiservices ont dû être fermés.

Même s'il existe une certaine concurrence concernant l'acquisition de postes, le responsable de Multiservices estime que la collaboration entre organisateurs, notamment au niveau des directions, est en voie d'amélioration. Selon lui, «tant qu'on était dans

¹²⁴ Cette répartition géographique ne concerne pas les ORP dont les conseillers doivent rechercher le poste qui correspond le mieux au profil du participant potentiel et non celui qui se trouve le plus près de l'ORP. Elle s'applique en revanche à la zone d'activité des institutions d'accueil.

“remplir pour survivre”, on ne collaborait pas trop». Le fait qu’il se trouve, au moment où il tient ce discours, dans une situation d’accroissement des commandes qui le met, provisoirement, à l’abri sur le plan de la survie institutionnelle, n’est probablement pas étranger à cet optimisme.

8.3.4 Relations avec les prescripteurs: propositions de placement par l’ORP

Les conseillers ORP sont censés tenir compte des directives du SCE qui viennent s’ajouter à la réglementation fédérale en matière de MMT. Ces dernières prévoient la participation à une mesure d’emploi comme la dernière étape d’un processus d’activation cohérent et organisé en fonction d’un calendrier précis (cf. le point 8.1.1). Elles fixent des prérequis pour la participation aux emplois temporaires en institution qui diffèrent sensiblement de ceux qui concernent les programmes collectifs. En plus de cela, elles limitent la liste des objectifs prévus pour chaque type de mesure et précisent en particulier que les mesures individuelles ne peuvent pas être utilisées pour tester la disponibilité des chômeurs.

Selon les cas particuliers décrits par les conseillers de Multiservices la marge discrétionnaire des conseillers ORP en matière d’attribution de mesures est considérable et, selon les cas, une ou plusieurs des règles décrites ci-dessus sont contournées voire ignorées. Les ORP peuvent par exemple envoyer des personnes en PET en dehors du cadre temporel prévu par les directives. Ce type de transgression ne pose cependant pas de problème aux organisateurs, tant que la personne n’arrive pas en fin de droits deux semaines plus tard, comme on l’a vu à l’atelier des Mélèzes.

Dans d’autres cas, les demandeurs d’emploi envoyées par les ORP sur des postes gérés par Multiservices ne correspondent pas aux prérequis des postes en question, ce qui peut s’avérer plus problématique, notamment pour les institutions qui accueillent ces personnes:

On envoie des gens non qualifiés, en particulier des personnes en reconversion, ce qui est en décalage avec le profil officiel des postes [qui prévoit que la mesure est réservée aux personnes qualifiées ou semi qualifiées ayant de bonnes connaissances du français oral]. (...) Le décalage est dû à la baisse du chômage, les moins qualifiés sont plus nombreux. (Conseiller)

L’envoi de personnes ne correspondant pas au profil viendrait également du fait que, parfois, des conseillers ORP qui souhaitent vérifier la disponibilité d’une personne n’utilisent pas les emplois temporaires collectifs, tels que les Mélèzes. Ces conseillers éviteraient en effet de recourir à des mesures qu’ils voient comme purement occupationnelles, ou ne souhaiteraient pas entrer en conflit direct avec des personnes qui refusent de participer à l’un de ces programmes: «Certains conseillers sont réticents à envoyer des personnes en PET collectif, car ils ont une mauvaise image [de ces programmes], ou parce que les personnes ne veulent pas y aller» (Conseiller).

Dans d’autres cas de figure, les conseillers ORP utilisent leur marge discrétionnaire avec les organisateurs pour mieux remplir les objectifs qui leur sont fixés et par rapport auxquels ils disposent de nettement moins de marge de manœuvre. Il arrive ainsi qu’ils se montrent particulièrement pressés de voir une mesure commencer et pratiquent alors la réservation multiple afin d’être certains que l’assuré participe à un PET dans les meilleurs délais. Selon les agents de Multiservices, certains conseillers ORP préfèrent ainsi donner jusqu’à cinq propositions de placement à la même personne pour être sûrs qu’une des cinq

commence. Cette situation serait en lien avec les objectifs d'activation rapide fixés aux ORP comme le laisse entendre la citation ci-dessous.

Les ORP nous délèguent une partie de leur travail et avec les critères fixés par le SECO [en réalité par le canton], ils sont obligés de proposer une mesure active aux personnes qu'ils ont depuis plus d'un an. Après, l'objectif est atteint. Ils ne nous appellent pas, ne demandent pas d'informations. (Conseiller)

Face à des pratiques d'attribution de mesures qui pourraient remettre en cause les relations des organisateurs avec les institutions accueillant des chômeurs, les conseillers de Multiservices choisissent relativement souvent de ne pas donner suite à la proposition de l'ORP. Leur de manœuvre pour refuser les candidats mal adressés est plus importante que celle des conseillers des programmes spécifiques (collectifs), étant donné qu'ils doivent également ménager un troisième type d'acteur, les institutions qui mettent des postes à disposition.

Le premier entretien vise à évaluer si la personne est motivée, si elle est apte à commencer un PET. Il y a des personnes que l'on n'envoie pas, surtout si on sent qu'elles sont obligées. L'institution n'a pas à supporter ça. (Conseillère)

Le rapport d'activité de Multiservices pour l'année 2007 relève ainsi que le nombre de personnes retenues pour participer à une mesure suite à un entretien préliminaire était inférieur à 60% du nombre total des candidats envoyés par les ORP. Il précise les raisons suivantes pour cette importante proportion de mesures ne débutant pas: attribution inadéquate par les conseillers en personnel (personnes pour lesquelles une mesure collective aurait été plus adéquate, personnes envoyées pour une évaluation de la disponibilité, manque de motivation et absence d'un projet professionnel).

Cette tendance au refus de candidats en dépit de l'impératif d'occupation des places commandées, semblait s'accroître au moment de nos entretiens au printemps 2008: «Cette année on est en train de battre tous les records. On est presque à un sur deux qui ne commence pas durant les 4 premiers mois de l'année» (Conseiller). Les raisons données sont, outre celles mentionnées pour l'année 2007, l'absence de poste correspondant à celui indiqué sur la proposition de placement envoyée par l'ORP, l'impossibilité pour les demandeurs d'emploi de participer du fait de distances trop importantes et/ou de problèmes de garde d'enfants posés par les postes aux horaires trop matinaux ou trop irréguliers et donc incompatibles avec ceux des garderies. En dépit de ce taux de non-participation de près de 50%, les conseillers de Multiservices déclarent que leurs «possibilités de refuser un candidat envoyé par un CP [hormis pour les raisons évoquées plus haut] sont relativement faibles, parce que si on refuse, le CP s'adressera à un concurrent» (Conseillère).

8.3.5 Public et objectifs des mesures

Selon le responsable de Multiservices, la baisse du chômage que l'on observe en 2008 ne profite pas de la même manière à tous les demandeurs d'emploi. Dans les périodes de reprise économique les emplois temporaires retrouvent un public pour lequel le placement est réellement difficile. Pour un des conseillers de Multiservices, il y aurait carrément «70% de personnes difficilement plaçables voire inaptes au placement». Le directeur ne donne pas de proportions, mais exprime un point de vue similaire.

Le public résiduel du chômage, si l'on peut parler de résiduel, est un public en plus grande difficulté d'insertion, parce que peu qualifié, migrant, avec des qualifications ne correspondant pas avec la demande. (Directeur)

Depuis 2005, le profil des PET en institution d'accueil a été réorienté vers le haut, ces mesures sont devenues, selon le descriptif officiel, des mesures de perfectionnement. Cette modification ne semble cependant pas correspondre à la réalité du public accueilli.

Ces derniers temps, il y a une volonté de relever le niveau de qualification des emplois temporaires. Avant, l'emploi temporaire pouvait correspondre à un projet de réorientation, maintenant ce doit être du perfectionnement. Alors ça, c'est la théorie. La pratique c'est autre chose. (Conseillère)

Sur le plan pratique, les postes n'ont pas changé, ce sont leurs descriptifs qui ont évolué. Le SCE a demandé aux organisateurs de formaliser davantage le descriptif des postes.

Maintenant, on applique quand même beaucoup plus les prérequis. Dans le domaine santé, par exemple, il faut des qualifications. Du coup, le public change et on a moins d'interruptions, mais aussi moins de participants. Cette formalisation a un effet positif sur le plan qualitatif, mais pas quantitatif. (Conseiller)

En ce qui concerne les objectifs fixés par l'ORP, les propositions de placement sont très sommaires et la fixation des objectifs d'acquisition ou de développement de compétences intervient après les trois premières semaines de la mesure, lors d'une rencontre sur le lieu de travail avec le responsable du suivi de la personne dans l'institution d'accueil. De manière générale, les conseillers ORP délèguent entièrement cette tâche aux conseillers de Multiservices, situation que l'on retrouve dans les autres mesures.

Les conseillers viennent rarement et ne sont pas intégrés à la fixation des objectifs. On leur envoie le rapport d'évaluation. Ce qui est fixé sur les assignations c'est très sommaire. Jusqu'en 2005, il y avait quatre objectifs standards pour tous les emplois temporaires individuels et collectifs: acquisition de compétences, expérience professionnelle, retrouver un rythme, vérifier la disponibilité. Depuis 2006 la disponibilité et le rythme ont été supprimés pour les emplois temporaires individuels. Logiquement, le CP devrait spécifier si c'est pour développer les compétences ou acquérir de l'expérience, mais c'est loin d'être toujours le cas. Avant je rappelais les conseillers pour demander des précisions. Maintenant, je ne m'embête plus, je fais un bilan avec la personne pour voir où elle en est, si elle a un projet professionnel, s'il est réalisable. Ensuite on démarre l'emploi temporaire et sur place on fait les objectifs. (Conseiller)

Au moment de fixer les objectifs de la mesure, les conseillers de Multiservices semblent disposer d'une marge de manœuvre apparemment supérieure à celle des conseillers rencontrés chez les autres organisateurs. Il n'y a pas d'objectifs standard valables pour un poste donné quelle que soit la personne qui l'occupe.

On ne suit pas de canevas. Jusqu'en 2005 il y avait des objectifs liés au poste. Maintenant on les fixe en commun avec le participant et l'institution. Il y a un profil, des prérequis et des tâches qui sont donnés au début au participant et c'est nous qui venons ensuite dans l'institution pour fixer des objectifs d'amélioration de compétences avec chaque personne. (Conseillère)

8.3.6 Contenu des mesures

L'activité professionnelle prenant place dans les emplois temporaires en institution n'est pas directement encadrée par des professionnels salariés par les organisateurs. En conséquence, nous n'avons pas cherché à décrire comment se déroulaient ces activités et nous sommes concentrés sur les interactions entre participants et collaborateurs de Multiservices. Ces interactions ont lieu à deux moments: les entretiens avec les conseillers et les formations internes, en l'occurrence l'atelier de recherche d'emploi.

Ces ateliers représentaient, au moment de nos observations, la seule prestation collective organisée à l'interne par Multiservices, suite à la suppression du financement de nombreuses formations intégrées. Conformément au nouveau concept de phasage des MMT, la hausse (théorique) du niveau des emplois temporaires s'est, paradoxalement, accompagnée d'une réduction drastique de la part de formation intégrée qui était réalisée via des modules spécifiques. Il s'agissait principalement d'une volonté cantonale de n'inclure plus que des formations directement en lien avec le poste occupé par la personne.

Le nombre d'heures de formation intégrée demandée par le SCE représente actuellement 3% du temps total¹²⁵ (...), alors qu'il était auparavant de 40%. Ça découle de la réduction de l'offre par le SCE. Cette réduction pose problème pour des projets de reconversion qui intègrent nécessairement de la formation professionnelle. On a même un rapport commandité par le SECO qui disait que la formation professionnelle retardait l'insertion professionnelle... (Conseiller)

Dans le cadre qui prévaut alors, les cours de méthodologie de recherche d'emploi, tout comme ceux de développement personnel, ne sont plus remboursables s'ils sont inclus dans un PET. La formation a été remplacée en large partie par un atelier de recherche d'emploi hebdomadaire obligatoire pour tous les participants. Ces ateliers constituent le seul moment collectif de la mesure. Le reste du temps, les participants ne se côtoient pas. Nous avons participé à l'une de ces rencontres qui nous étaient vantées comme un bon moyen de rencontrer des participants et d'observer la dynamique d'un atelier collectif.

Observations dans un atelier de recherche d'emploi

Ce jour-là, l'animateur de l'atelier accueille sept personnes d'âge et d'expérience très différents. Hormis quelques mots d'accueil, la rencontre ne comprend pas de partie *ex cathedra*. Des suppléments «emploi» de deux quotidiens locaux sont posés sur la table située au centre de la pièce et sur laquelle on trouve aussi de quoi se servir un thé ou un café soluble. En début d'atelier les participants sont assis autour de cette table. Peu à peu, la plupart d'entre eux s'installent devant l'un des ordinateurs alignés contre les murs.

Chacun s'occupe alors de ses recherches de son côté. Dans cette configuration, le rôle de l'animateur consiste à passer d'une personne à l'autre pour proposer aide ou conseils. Cet appui peut porter sur l'utilisation du logiciel de traitement de texte, l'organisation des CV, le contenu des lettres de motivations, les stratégies de recherche d'emploi. L'animateur tient à jour un document informatique résumant l'état des recherches de tous les participants, ce qui s'avère utile face à certains candidats peu communicatifs qui semblent ne pas se rappeler des recherches effectuées la semaine précédente.

¹²⁵ L'accord de prestations 2008 entre le canton et les organisateurs limite même cette part à 2%.

Comme les niveaux de compétence des personnes sont très variables tous n'ont pas besoin du même type d'aide et certains peuvent rendre service à d'autres, notamment pour l'informatique. Hormis ces quelques coups de main ponctuels, la dynamique entre les participants reste tout de même limitée. Les personnes sont réunies pour un travail individuel dans une configuration plus propice au travail collectif. L'avantage principal de l'atelier collectif est avant tout organisationnel et financier: il permet une rationalisation qui, en retour, sollicite beaucoup l'animateur.

On observe également que l'animateur ne cherche pas à créer un rapport de pouvoir avec les participants à l'atelier. Il tolère sans commentaire les arrivées tardives ou les personnes sortant spontanément prendre une pause une fois leur lettre terminée. De même il n'insiste pas auprès d'un participant qui se montre peu intéressé à suivre ses conseils. Il invite également les personnes qui ont terminé leurs recherches et manifestent plus ou moins discrètement leur ennui à rentrer chez elles, même si, officiellement l'atelier devrait durer encore 75 minutes.

Les observations ci-dessus montrent que l'animateur de l'atelier de recherche d'emploi jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des horaires officiels. En termes de redevabilité vis-à-vis de sa direction, il doit tenir à jour un fichier des participants résumant leurs démarches, mais il ne peut être tenu responsable d'éventuels défauts de qualité ou de quantité des recherches de ces personnes. Peu redevable vis-à-vis de l'administration cantonale, il peut personnaliser son aide aux différents demandeurs d'emploi, dans les limites que pose l'organisation d'un atelier collectif. Le peu de poids des instruments de redevabilité et la configuration de l'atelier (une seule pièce) qui n'isole pas l'animateur des participants semblent donc favoriser la forme de redevabilité qui concerne les usagers.

8.3.7 Normes de qualité, contrôle et travail administratif de redevabilité

De l'avis des agents rencontrés, le travail administratif et organisationnel est nettement prédominant dans leur activité. Du fait de leur position d'intermédiaires ils passent beaucoup de temps à faire circuler l'information entre les participants, les institutions, les ORP, la logistique du marché du travail (LMMT) du SCE et la direction de Multiservices. Le temps dévolu aux contacts avec les demandeurs d'emploi est particulièrement réduit, étant donné que la mesure ne se déroule pas sous le même toit, mais au sein d'une institution d'accueil dans laquelle le participant travail quatre jours et demi par semaine.

Dans ce cadre, les conseillers de Multiservices estiment cependant que le suivi administratif lié aux diverses exigences de redevabilité de la part des financeurs, des prescripteurs et de leur propre direction prend un poids croissant d'année en année. Les organisateurs ont dû développer des normes de qualité, ce qui a pris un temps considérable et la mise en œuvre de ces normes contribue également à accroître la formalisation, en raison des «traces administratives» qu'il faut laisser dans les dossiers, notamment pour garantir que la procédure prévue a été respectée.

L'utilité réelle de ce travail n'apparaît pas clairement aux yeux des agents qui sont conscients que ces exigences influencent leur façon de travailler. Tout d'abord, ils estiment «passer presque autant de temps à justifier, formaliser ce qu'[ils font] qu'à le faire» (Conseiller), ce qui constitue une observation récurrente parmi les travailleurs sociaux que nous avons rencontrés dans divers contextes. Ensuite, ils déclarent «en venir

à se demander, ex ante, comment on va justifier ce que l'on prévoit de faire» (Conseillère), ce qui constitue un indicateur supplémentaire de l'influence des normes de redevabilité. Ils ajoutent que le travail de reddition de comptes s'effectue «quelque part au détriment du 'faire'» (Conseiller). Finalement, ils ont l'impression que tout ce travail ne permet pas forcément d'améliorer le fonctionnement de l'organisation.

Certaines données ne sont pas exploitées. C'est le cas des questionnaires d'évaluation auprès des participants. Ils sont remplis, mais il n'y a pas d'analyse statistique, c'est pour répondre aux normes de qualité. (Conseiller)

Le même conseiller se montre plus généralement sceptique vis à vis de cet instrument qui, selon lui, ne permet pas de refléter l'avis des participants sur la mesure:

On le leur donne lors de l'évaluation finale et on leur demande de nous le renvoyer. Le taux de questionnaires reçus est d'environ 50%. Des fois c'est nous qui oublions de leur donner, des fois c'est les personnes qui ne les renvoient pas. Je ne crois pas à ces outils. Et les personnes mettent très peu de commentaires. (Conseiller)

Même si «ce sont les accords d'objectifs et les rapports finaux qui prennent le plus de temps», il ne faudrait pas penser que ce travail de redevabilité ne concerne que les financeurs ou les prescripteurs. Pour les conseillers, «l'administratif ce n'est pas que le SCE, c'est aussi Multiservices» (Conseiller). L'informatisation du suivi des participants à travers l'usage de bases de données communes avec les autres unités de Multiservices renforce l'impression qu'ont les conseillers de passer «plus de trois quarts de notre temps seuls au bureau derrière notre ordinateur» (Conseillère). De plus, le chef de service, dont le bureau est sur un autre site, exige que chaque organisateur lui fournisse des statistiques mensuelles décrivant son activité.

Nous avons pu assister à une réunion d'équipe à l'ordre du jour de laquelle figurait un point concernant la prise en charge des participants. En contraste avec les séances organisées à l'atelier des Mèlèzes qui étaient largement consacrées à un passage en revue des situations individuelles, cette réunion ne traite pas individuellement de la cinquantaine de participants suivis par l'unité à ce moment. La première partie de ce point concernait les documents exigés par le SCE dans le dossier que l'organisateur doit tenir pour chaque participant. Ces dossiers doivent à jour afin de se prémunir d'un éventuel contrôle de conformité de la part du mandant. Les conseillers apprenaient à cette occasion que dorénavant le SCE leur demandait d'y inclure un journal de bord résumant les interactions entre le conseiller et le participant. Ainsi toute conversation fera l'objet d'une trace écrite, en plus des échanges épistolaires et des documents officiels. La seconde partie de ce point concernait le souhait du responsable de l'unité d'uniformiser la codification informatique entre les deux sites de Multiservices gérant les emplois temporaires. À la fin de la réunion, un des conseillers fera remarquer le peu de place attribuée à la dimension humaine: «on fait une séance sur la prise en charge, mais c'est seulement administratif».

8.4 Carrière Plus

8.4.1 Présentation générale

Carrière Plus a été créée au début des années 1990 par un syndicat principalement actif dans le milieu associatif et le domaine médico-social. L'organisation emploie une

cinquantaine de collaborateurs répartis sur deux sites principaux, le siège historique, situé dans le chef-lieu cantonal, et un atelier, localisé dans une petite ville dans une région agricole. L'agrandissement impliqué par l'ouverture d'une antenne sur un autre site ne découle pas d'une initiative des dirigeants de Carrière Plus. Dans la première partie des années 2000, le SCE a en effet enjoint Carrière Plus de reprendre la gestion d'un organisateur d'emplois temporaires collectifs qui avait été déclaré en faillite.

Carrière Plus propose des prestations de type bilan de compétence sur le marché du conseil en carrière et propose plusieurs programmes de prévention ou d'insertion s'adressant aux bénéficiaires de différentes prestations sociales. La plupart des collaborateurs du siège historique sont actifs dans le cadre de deux programmes, ce qui leur permet de réaliser des comparaisons entre les emplois temporaires et d'autres mesures. Nous avons étudié spécifiquement deux unités de Carrière Plus: le secteur des PET, similaire à celui de Multiservices et un atelier de recyclage situé sur un autre site et appartenant au même type de PET (collectif) que l'atelier des Mélèzes. Le secteur des PET emploie une dizaine de conseillers, tandis que l'atelier de recyclage compte cinq encadrants socioprofessionnels et un nombre similaire de conseillers chargés du suivi périodique des participants. La moitié de ces conseillers sont actifs sur les deux sites de Carrière Plus. Ils suivent donc des participants dans les deux types d'emplois temporaires.

Dès ses débuts, Carrière Plus a mis l'accent sur le développement d'une culture qualité amenant ses collaborateurs à formaliser leur processus de travail avant que la mise en œuvre d'une démarche qualité devienne une obligation du SCE. L'organisation se caractérise par un volumineux guide de procédures que tout nouveau collaborateur, même les stagiaires, se doit d'étudier en détail afin de se familiariser avec le fonctionnement de l'organisation. Sous certains aspects, le SCE s'est même inspiré des pratiques de Carrière Plus pour structurer la gestion des mesures d'emploi, notamment en ce qui concerne le travail par objectifs avec les participants.

8.4.2 Relations avec les financeurs: commandes du service cantonal de l'emploi

Au moment de nos observations l'enveloppe du SCE pour les emplois temporaires représente près de 80% des ressources de Carrière Plus. Le SCE finance plus de 160 postes qui se répartissent entre les deux types de PET, les postes en institution¹²⁶ représentent près des deux tiers de ces postes, tandis que le reste est constitué de postes en atelier. La contribution du SCE est calculée sur la base d'un prix unique à la journée quel que soit le type de mesure. Alors que le volume des commandes du SCE à Carrière Plus avait été en augmentation continue depuis plusieurs années, il a diminué drastiquement entre 2007 et 2008. Ce mouvement de diminution a frappé la majorité des organisateurs d'emplois temporaires. L'un d'entre eux aurait même perdu les deux tiers de sa commande.

En plus de cette baisse, les deux premiers mois de l'année 2008 se sont avérés «catastrophiques» en termes d'occupation des places commandées. En conséquence les conseillers sont appelés à faire des efforts supplémentaires durant les mois suivants afin de

¹²⁶ Les postes en institution d'accueil sont démarchés par une équipe spécialisée. Ces postes sont ouverts, mais pas forcément occupés, étant donné que l'on ne peut pas prévoir à l'avance quelles personnes les ORP enverront à Carrière Plus.

«préserver les ressources», donc de garantir le taux d'occupation. De plus, il s'avère que de nombreux participants interrompent les mesures avant leur terme, ce qui oblige les conseillers à redoubler d'efforts pour placer au plus vite les demandeurs d'emploi que leur envoient les ORP afin d'augmenter le nombre de participants actifs et leur quota de dossiers.

Le principe de l'enveloppe budgétaire tel qu'il est appliqué aux organisateurs par le SCE favorise une logique dans laquelle la question des coûts prime sur celle des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs d'insertion professionnelle.

Normalement on devrait calculer nos prix de manière à ce que ça couvre tous les frais inhérents à la mise en place et à la gestion des mesures. Aujourd'hui on est plutôt à se dire «Quelle enveloppe on va avoir et quelles sont les ressources qu'on va pouvoir se permettre avec cette enveloppe-là ?». Des fois, on doit jongler et ce n'est pas tellement constructif, parce qu'on est dans la logique inverse de celle qu'on devrait avoir normalement. (Directeur)

Cette focalisation sur les coûts peut aller jusqu'à entraîner la suppression de certains programmes qui ne peuvent plus être financés. La citation ci-dessous donne également une idée des tensions que suscite la mise en œuvre de certains principes de la nouvelle gestion publique.

On est purement dans une politique des prix. Le SCE vient nous dire que tel autre organisateur propose la même mesure pour moins cher et nous demande de nous aligner. Il n'y a pas de partenariat, mais une mise en concurrence, alors que l'on n'est pas dans un marché puisque les règles changent d'un jour à l'autre, ce qui nous oblige à travailler en réaction par rapport au comportement du SCE. Ainsi les nouvelles directives budgétaires ont fait couler une de nos mesures. (Directeur adjoint)

Prenant un exemple qui ne concerne pas directement les emplois temporaires, notre interlocuteur démontre que les prix imposés par le SCE pour les formations de personnes au chômage ne peuvent déboucher que sur des prestations de qualité inférieure à ce que l'on peut trouver sur le marché dont les acteurs pratiquent des prix nettement plus élevés.

L'école-club Migros, la plus grande institution de formation continue de Suisse, ne baisse pas un prix en dessous de 160 francs par jour, alors que nous on doit travailler à 105 francs avec un suivi social, des mesures de résultat avec test d'entrée, test de sortie, des rapports de 3-4 pages, ça n'a rien à voir. On donne une prestation qui est très très supérieure à ce que donne l'école-club Migros, pour un cours de cuisine par exemple, à un public difficile, multi-niveaux. Avec le niveau que ce cours a – il a été cité par le SCE à plusieurs reprises comme un des meilleurs cours – on le vendrait 200 francs par jour dans le privé, pas 105. Essayez de suivre une formation continue en dessous de 300 francs, vous verrez... ça n'existe pas. (Directeur adjoint)

Cette situation est cependant plus facile à gérer pour une organisation dont le volume des commandes est important comme Carrière Plus qui bénéficie, selon son directeur, d'un «effet de masse», lui permettant de compenser plus facilement les variations du niveau de commandes et du prix journalier. Un autre avantage provient du fait Carrière Plus n'a qu'un tiers de postes dans des projets spécifiques (emplois temporaires collectifs) avec encadrement, ce qui lui garantit une importante flexibilité en termes financiers. Comme le signale son directeur adjoint, «on peut réduire la voilure assez vite, excepté avec notre

personnel de conseillers, mais on n'a pas un personnel d'encadrement qui fait résistance quand on doit réduire la voilure».

Selon la même personne, qui travaillait depuis près de sept ans pour Carrière Plus, le passage à l'enveloppe budgétaire annuelle ne présente pas que des avantages pour une organisation telle que la sienne. D'après elle, ce mode de financement ne favorise pas le développement de la qualité des mesures.

On a pensé que c'était une amélioration, mais avec le recul... Ça dépend peut-être des organisateurs. (...) Avant 2001, on pouvait, pour une prestation, facturer un mois pour la fin d'un mois. Si une personne retrouvait un emploi ou quittait la mesure pour d'autres raisons, on avait un ou deux mois supplémentaires de prestation qui nous étaient malgré tout payés, parce qu'il y a des frais fixes, ne serait-ce qu'un entretien préalable qui représente le même coût, que la prestation dure 6 mois ou deux jours. De plus, la variabilité des commandes n'était pas pire que ce qu'on vit aujourd'hui d'une année à l'autre. Le SCE peut nous couper de 30% – et il y en a qui ont vécu bien pire que ça – de subvention d'un coup, alors que si on est payé à la prestation c'est finalement le meilleur qui est choisi par les ORP. Si on est un organisateur performant, sur lequel on peut compter, qui apporte de bonnes pistes de réflexion à l'ORP pour la suite ou qui a un taux de reprise d'emploi élevé, on est simplement choisi. Finalement, c'était beaucoup plus confortable et la concurrence était plus saine, car elle portait réellement sur la qualité des prestations. (...) On était payé pour ce qu'on faisait. Aujourd'hui on est payé de toute manière, avec une enveloppe. (Directeur adjoint)

Dans la relation asymétrique entre le SCE et les organisateurs, les responsables de Carrière Plus, une structure qui a toujours prôné la gestion par objectifs, déplorent de ne pas être écoutés, voire de n'être considérés que comme des profiteurs de la manne étatique.

Je pense qu'il y a un peu de ressenti envers l'autorité d'application [le SCE], car elle gère ses prestations et ses organisateurs uniquement par le cordon de la bourse, les autres préoccupations n'entrent pas tellement en ligne de compte, donc on se sent assez peu respecté. C'est fort dommage, car ils auraient beaucoup à apprendre de nous, car on a un niveau de compétence qui est très élevé qui n'a rien à envier aux services de l'État. On n'est pas considérés comme des partenaires spécialistes proches du terrain qui pourraient amener ces informations, il y a un manque de structures [ou d'échelons intermédiaires] entre nous les spécialistes au niveau exécutif et le pouvoir décisionnel. (Directeur)

Les responsables de la mesure regrettent également que l'État s'ingère dans la gestion d'entités privées et notamment qu'il choisisse de limiter le niveau de leurs salaires pour les ajuster sur les barèmes d'une fonction publique dont ils ne bénéficient pas des avantages statutaires (stabilité de l'emploi, versements supplémentaires à la caisse de retraite, etc.), alors qu'il tolère que les conseillers de Carrière Plus soient payés nettement moins que leurs homologues des ORP.

Le SCE est très directif et très peu ouvert à la participation. Nous sommes considérés comme des sous-traitants. Le SCE va même jusqu'à ingérer dans le fonctionnement interne des organisateurs en leur indiquant le niveau des salaires qu'ils doivent verser (en fixant des plafonds sans les justifier), la manière dont ils doivent organiser leur comptabilité. Les exigences qu'on leur pose ne sont plus en adéquation avec la réalité du terrain (notamment du point de vue de la péjoration du profil des bénéficiaires). On leur demande à la fois de la flexibilité et des

résultats (en particulier l'atteinte de seuils quantitatifs). Nos charges (personnel, locaux) sont très importantes tandis que l'incertitude par rapport à notre financement est croissante. Des organismes comme nous (...) devraient être parapublics parce qu'il y a une ingérence assez forte et à la fois nous n'avons pas les conditions de l'État. Clairement les salaires de nos conseillers sont inférieurs à ceux de conseillers ORP qui auraient des formations aussi élevées que les nôtres (80% de licences, 70% de psychologues). Pour la même expérience et la même ancienneté, les conseillers ORP sont payés entre 25 et 30% plus cher, on a fait un benchmarking il y a trois ans et c'était sans compter les prestations sociales. Si on tient compte de la LPP, on peut encore ajouter 10%. (Directeur adjoint)

Les dirigeants de Carrière Plus déplorent encore un autre type d'atteinte à leur indépendance lorsqu'ils mentionnent la volonté du SCE d'utiliser les organisateurs pour contrôler la conformité de l'attribution des mesures par les conseillers ORP. Ce rôle ne leur convient pas, étant donné que les ORP constituent les prescripteurs des mesures et qu'en tant que tels ils ont une influence sur l'occupation de la mesure. Il n'est donc pas envisageable de prendre le risque de froisser ceux par qui la fréquentation de la mesure peut être accrue ou diminuée.

On est dans une relation schizoïde. En effet on a de plus en plus de cas de personnes envoyées par les ORP en mesure alors qu'elles ne correspondent pas au profil. Le SCE nous demande de dénoncer les conseillers en personnel qui font mal leur travail, mais si on le fait ces conseillers ne travailleront plus avec nous et on n'arrivera plus à remplir nos mesures. (Directeur adjoint)

8.4.3 Collaboration entre organisateurs

Selon le directeur de Carrière Plus, la collaboration entre les organisateurs est délibérément freinée par le SCE qui ne souhaite pas disposer de partenaires pour mettre en œuvre sa politique d'insertion professionnelle des chômeurs en difficulté. Par contraste avec des structures qui feraient partie de l'État et auraient un budget (en théorie) garanti, les organisateurs de PET sont entièrement dépendants des décisions discrétionnaires du SCE.

Aujourd'hui, le problème c'est qu'on a très peu de crédibilité au niveau du pouvoir décisionnel et de ce fait là, leur fonctionnement, c'est de «diviser pour régner». Ça veut dire qu'on nous met en concurrence et tous les directeurs de structures ont un mandat de pérennité de leur structure, ce qui veut dire que de fait, on entre en concurrence, parce qu'on veut augmenter notre part de marché, parce que c'est la seule façon de survivre pour garantir la pérennité de notre structure. (Directeur)

Pour le directeur adjoint qui est présent depuis plus longtemps à Carrière Plus, le constat est le même, la mise en concurrence souhaitée par le SCE a des conséquences évidentes sur les relations entre organisateurs.

Aujourd'hui, la stratégie du SCE, volontaire ou non, c'est la division et ils y arrivent très clairement. Je me rappelle encore d'une séance en juin 2004, une réunion au SCE, une des plus difficiles que l'AOMAS ait eue avec le service cantonal de l'emploi, où des organismes qui jusque-là n'avaient pas accès aux institutions à but non lucratif pour y créer des postes PET, ont obtenu cette possibilité. Le chef du SCE a dit clairement «je souhaite faire jouer la concurrence, donc maintenant vous pouvez tous y aller». C'est bien, mais ça n'a pas amélioré les relations

entre les différents organisateurs. Tout à coup on se retrouve sur les mêmes terrains, on téléphone à un partenaire qui est déjà partenaire d'un autre organisateur, ce dernier l'apprend, prend le téléphone... Ça nous a créé des difficultés. (Directeur adjoint)

Pour notre interlocuteur, il existe un rapport entre les attitudes individualistes des organisateurs, la mise en concurrence des organisateurs de mesures et le manque d'influence de leur association faitière.

Aujourd'hui, l'association [l'AOMAS] manque de forces, clairement. On est une sorte de [hésitations], d'association d'organismes qui viennent souvent chercher au sein de l'association un bénéficiaire assez personnel pour leur institution et je ne jette pas la pierre aux autres, je ne dis pas qu'on est meilleurs que les autres. Je pense qu'il y a un certain manque de solidarité. Je ne me reconnais pas énormément dans l'association, parce qu'ils ne mènent pas les combats qu'on souhaiterait. Il y a un fort manque de pugnacité, je veux dire qu'ils laissent passer des choses que je ne laisserais jamais passer. On est respecté aussi parce qu'on montre notre puissance. L'association pourrait se le permettre, à elle toute seule, elle représente facilement 35 à 40 millions de chiffre d'affaires, rien que pour le canton. Quand on a plus de 250 collaborateurs (..), on peut commencer à avoir un poids suffisant par rapport à notre organisme subventionneur. (Directeur adjoint)

En outre, le SCE a fait en sorte d'entretenir des relations particularistes avec chaque organisateur, de manière à ce que chacun d'entre eux ait l'impression d'avoir quelques avantages. Les organisateurs craignent alors de voir disparaître ces supposés avantages au cas où ils se montreraient transparents sur tous ces détails. Ainsi, certains organisateurs refusent même de communiquer sur la diminution du nombre de places commandées. Les organisateurs les mieux établis et les plus professionnalisés en matière de gestion, comme Carrière Plus, mais aussi Multiservices, semblent plus aptes à surmonter la situation de concurrence et font preuve de davantage de transparence.

Quand on voit des collègues qui font la tête autour du mois de mai, on leur demande et ils ont envie d'en parler. Moi j'en ai parlé avec Multiservices et un autre organisateur, mais pas avec tous. Certains ne veulent pas du tout de transparence. On est dans un marché de concurrence bien sûr – heureusement, car sinon ce serait une entente cartellaire – mais on considère les autres organisateurs comme des confrères. On est souvent complémentaires. Si on nous envoie un menuisier, on ne sait pas que faire avec, alors on l'enverra chez [un autre organisateur de la région] parce qu'on sait qu'ils ont un projet spécifique qui fait ça. (Directeur adjoint)

Il n'en reste pas moins que, du côté des conseillers qui gèrent les PET en institution d'accueil, Multiservices est perçu comme le principal concurrent de Carrière Plus, ce qui confirme les propos de conseillers de Multiservices.

8.4.4 Relations avec les prescripteurs

Les conseillers ORP emploient les mesures de Carrière Plus pour les mêmes objectifs que celles des autres organisateurs. Il s'agit plus généralement d'une prestation permettant à des personnes écartées du marché du travail pour diverses raisons de renforcer leurs capacités d'insertion professionnelle.

L'utilité des emplois temporaires, pour les gens qui sont chez nous, c'est clairement examiner l'aptitude au placement, du réentraînement au travail, aux règles professionnelles, une

augmentation des compétences. Les gens ont besoin de ça. L'emploi temporaire permet aux gens de recourir à la vitesse du train pour leur donner une meilleure chance d'arriver à sauter dedans. (Directeur)

Les conseillers de Carrière Plus refusent plus rarement les candidats envoyés par des ORP que leurs collègues de Multiservices. Selon la responsable du secteur des PET, un organisateur ne peut refuser une personne que si elle ne correspond pas aux exigences du poste telles que mentionnées sur la fiche validée par le SCE. Ces critères peuvent inclure l'exigence d'une expérience ou d'une formation préalable, surtout dans le domaine des soins (hôpitaux, EMS, aide à domicile), ou encore un niveau minimum de français pour que la personne puisse comprendre ce qu'on lui demande de faire. Le SCE ne tolère pas non plus que les ORP envoient en institution des personnes pour évaluer leur disponibilité, mais certains le font quand même, souvent parce que la personne refuse catégoriquement d'aller en projet spécifique. De plus, les organisateurs ne devraient pas non plus, sauf en cas de critères physiques (santé ne permettant plus d'exercer l'activité professionnelle antérieure), accueillir en PET des personnes avec un objectif de reconversion.

Une conseillère de Carrière Plus confirme que les conseillers ORP font parfois pression pour imposer leurs candidats en menaçant de ne plus travailler avec l'organisateur s'il refuse un candidat, quitte à enfreindre les prescriptions du SCE. Ils demandent parfois explicitement «de l'occupationnel» ou assignent les personnes sur des postes sans rapport avec leur projet professionnel. Une de ses collègues confirme que la collaboration avec les ORP est «assez variable» et qu'il y a un grand nombre de cas de personnes «envoyées sans que leur projet professionnel ait été pris en compte». On trouve également des cas de conseillers en personnel qui demandent à l'organisateur d'évaluer la disponibilité des personnes, sans en informer ces dernières, en leur faisant parfois croire qu'ils les envoient en formation.

Les pratiques discrétionnaires des conseillers en personnel ne sont donc pas spécifiques aux mesures gérées par Multiservices. Il existe cependant une différence dans la réaction des organisateurs. Dans certains cas, les conseillers de Carrière Plus acceptent de passer outre et acceptent des candidats ne correspondant pas entièrement au profil ou assignés avec des objectifs non conformes. Comme le fait remarquer son directeur, l'occupation optimale de la mesure dépend des ORP et nous avons vu auparavant qu'elle constitue un moyen de garantir le financement du programme et donc la pérennité de l'organisation.

Si on a des bénéficiaires qui participent contre leur gré ou qui n'ont pas une attitude proactive, on devrait quelque part les exclure de la mesure et simplement signaler le cas à l'ORP, mais ça veut dire pour nous une diminution de nos moyens assez rapidement. Alors qu'est-ce qu'on fait ? Est-ce qu'on se tire une balle dans le pied ? Comment on fonctionne ? C'est difficile. On doit, au-delà du bénéfice de la mesure, aussi garantir la pérennité de nos structures. (Directeur)

La différence principale entre les deux organisateurs vient du fait que Carrière Plus tolère que les conseillers ORP assignent des chômeurs sur des postes en institution pour évaluer leur disponibilité, alors que les directives du SCE ne prévoient pas ce cas de figure. De leur côté, les conseillers de Multiservices, qui respectent cette directive refusent un nombre considérable de candidats. Le fait que Carrière Plus gère les deux types d'emplois temporaire, parfois avec les mêmes conseillers, n'est probablement pas étranger à la tolérance de l'organisation pour cette transgression. La responsable du secteur justifie

cette position en argumentant que les personnes de haut niveau socioprofessionnel pourraient se sentir dévalorisées de participer à un PET en projet spécifique, surtout lorsqu'elles ont connu un parcours difficile auparavant. Selon elle, ce choix ne pose pas non plus de problème aux institutions d'accueil qui rencontrent les futurs participants sans la présence des conseiller de Carrière Plus et sont libres de refuser d'accueillir une personne qui ne leur conviendrait pas.

Pour une conseillère travaillant à temps partiel à l'atelier de recyclage, l'évaluation de la disponibilité «constitue la partie pénible du travail», surtout que certains conseillers ORP demandent des évaluations de la disponibilité durant un mois ce qui réduit la participation à la mesure à un pur exercice de contrôle. Un de ses collègue ajoute qu'il n'est pas évident d'évaluer la disponibilité réelle d'une personne lorsque son projet professionnel ne correspond pas à l'activité du poste sur lequel elle a été assignée. Dans ces cas on ne peut pas, selon lui, s'attendre à une grande motivation, ce qui veut dire que les comportements et les attitudes observées ne correspondront pas forcément à celles qui auraient été observées dans un milieu professionnel correspondant aux aspirations de la personne. Comme le confirme un des responsables de l'organisation, «avec ces personnes c'est vrai que c'est plus difficile, plus difficile d'animer un cours, de les suivre, d'obtenir un résultat sur leurs recherches d'emploi, mais ça fait partie, malheureusement, du métier» (Directeur adjoint).

Une autre différence entre les deux organisateurs, provient du fait que Carrière Plus a pour pratique de ne pas refuser les participants envoyés par un ORP. Ses conseillers doivent plutôt faire des contre-propositions sur d'autres postes. Ces contre-propositions sont rendues possibles par le fait que l'organisation a un important stock de postes à proposer et dispose d'une équipe spécialisée pour en ouvrir de nouveaux en fonction de demandes spécifiques. Lorsqu'aucune solution n'est trouvée, il est tout de même possible de dire au conseiller ORP que Carrière Plus n'a pas de postes pour un tel profil.

Du fait de sa flexibilité, la mesure est appréciée par ceux parmi les conseillers ORP qui recourent souvent aux emplois temporaires. D'autres relèvent la qualité des rapports. Selon un conseiller de Carrière Plus, ses homologues des ORP ne lisent les rapports «que s'il y a des problèmes et si tout se passe bien ils switchent». Une de ses collègues relève également le manque de disponibilité des ORP pour des réunions tripartites qui seraient pourtant très bénéfiques pour la réinsertion des personnes concernées. La collaboration est tout de même qualifiée de bonne par la majorité des personnes rencontrées. Certaines relèvent d'ailleurs que les deux types de conseillers tombent d'accord pour se plaindre de l'excès de formalisme du SCE.

8.4.5 Prise en charge des participants

Le processus de prise en charge des participants est similaire à celui que l'on observe dans les autres emplois temporaires. C'est toujours un conseiller ORP qui décide de l'attribution d'une mesure à une personne. Il contacte ensuite lui-même l'organisateur pour prévoir un rendez-vous ou demande à la personne de le faire elle-même. Un des conseillers de Carrière Plus reçoit ensuite la personne pour évaluer si la personne correspond au poste envisagé par le conseiller ORP, voire pour déterminer un poste spécifique lorsque ça n'a pas été le cas.

Chaque poste contient des prérequis en termes d'expérience, de formation ou de compétences linguistiques. Il faut qu'il y ait une correspondance entre ces prérequis et le profil des demandeurs d'emploi. Selon les responsables de Carrière Plus, c'est à ce niveau que se situe le travail sur mesure. L'institution dispose en effet d'un vaste catalogue de plus de 400 postes et possède un service spécialisé dans la prospection qui peut rechercher des postes très pointus.

Chez nous on a un service prospection avec deux prospecteurs afin de pouvoir chercher sur mesure et ne pas avoir toujours les mêmes gabarits dans lesquels on mettrait les gens de manière indifférenciée. Les ORP nous apprécient particulièrement pour ça. (Directeur adjoint)

L'entretien préalable comprend un rapide bilan du parcours professionnel de la personne et de sa formation. Si un poste est disponible, l'entretien se prolonge et l'entretien d'inscription¹²⁷. C'est le moment durant lequel les objectifs de la mesure sont communiqués au futur participant. En plus de la validation du projet professionnel ou de l'évaluation de la disponibilité, la mesure vise toujours une recherche d'emploi «méthodique et ciblée», l'obtention d'un certificat de travail positif (ou attestation pour les emplois temporaire en projet spécifique) ainsi que l'acquisition de compétences.

Les objectifs d'acquisition de compétences professionnelles sont définis de manière générique selon les postes. Pour un poste donné, comme par exemple aide-infirmière, les compétences professionnelles sont les mêmes qu'elle que soit l'institution d'accueil. Ces compétences ont été validées par le SCE au moment de l'ouverture du poste. Au moment de nos observations les descriptifs de postes variaient selon les organisateurs, mais le SCE souhaitait les uniformiser entièrement, afin que les compétences à développer pour une fonction données soient identiques quel que soit l'organisateur, ce qui, selon la responsable du secteur des PET de Carrière Plus, simplifierait le travail des employés LMMT du SCE. On se rend ici compte que la volonté de formalisation s'oppose à la diversité des pratiques professionnelles. D'une part, le fait d'imposer des descriptifs de postes standards tient peu compte de la diversité des personnes amenées à les occuper. Étant donné que les postes de stage au sein des institutions d'accueil ne devraient pas se substituer à des postes existants, il serait logique que les activités exercées soient adaptées en fonction du profil des personnes, plutôt que centrés sur les besoins de l'institution d'accueil. D'autre part, il est, dans la pratique, difficile pour les encadrants présents dans les institutions d'accueil, d'évaluer des compétences qui ne sont pas forcément en lien avec leur activité. Ces derniers recourent souvent à des critères propres liés à leur activité et à leur culture professionnelle, ce qui nous signale un domaine dans lequel la redevabilité professionnelle peut se déployer, à la différence que ce ne sont pas les agents d'insertion qui peuvent y faire recours.

Les compétences personnelles à développer durant la mesure sont les mêmes pour tous les candidats quel que soit le poste. Pour l'un des conseillers, cet état de fait ne pose pas de problème du fait que «les personnes s'approprient peu les objectifs», et que «la démarche n'a pas beaucoup de sens pour eux, mais comme ils ont signé les accords d'objectifs, on

¹²⁷ Si aucun poste correspondant au profil de la personne n'existe, l'entretien d'inscription est repoussé en attendant que le poste soit créé.

peut en reparler lors des entretiens». De manière similaire, il semble qu'une grande partie du processus de prise en charge soit autoréférentielle, c'est-à-dire qu'il n'a de sens que pour lui-même et pas pour les personnes qui y prennent part, ni pour les bénéficiaires, ni pour les conseillers. Ainsi, questionnée sur l'échelle d'employabilité affichée dans son bureau, une conseillère nous déclare ne jamais la consulter, même si «on a passé des heures à l'établir». Selon elle, au final «chacun fait à sa façon». Il est cependant nécessaire que chaque conseiller saisisse l'employabilité de départ et l'employabilité d'arrivée dans le système informatique, sous peine de voir s'afficher un message d'erreur qui empêche l'enregistrement des données tant que le champ n'est pas complété.

Dans certains cas, les entretiens entre conseillers et participants sont rendus difficiles par la barrière de la langue. L'extrait d'observation ci-dessous illustre le décalage qui existe entre la situation théorique, telle qu'elle est envisagée dans les concepts du SCE et dans les procédures de Carrière Plus, et la situation réelle, à l'image de celle de cette demandeuse d'emploi envoyée par sa conseillère ORP après une assignation infructueuse sur un poste de travail.

Observation d'un entretien d'inscription en PET

La candidate une femme d'origine kosovare est venue avec sa fille adolescente qui est chargée de la traduction, car elle-même ne parle pas du tout le français et semble avoir de la peine à comprendre ce qu'on lui dit. Elle est en Suisse depuis 1991 et a travaillé durant les 4 dernières années comme repasseuse dans un restaurant «avec des Bosniaques et des Portugais». Elle est au chômage depuis janvier 2008, suite à la faillite de l'établissement. Elle a suivi 2 mois et demi de cours de français.

L'établissement d'un bilan professionnel est rendu difficile du fait que la personne n'a pas amené de CV. Au cours de l'entretien, la conseillère demande à l'assurée, dont la fille est sortie pour répondre au téléphone, quel type de travail elle cherche. Après avoir reformulé plusieurs fois sa question, elle apprend que cette personne cherche un travail «pour coussins et serviettes». Il faut attendre le retour de la fille pour apprendre que la personne recherche un emploi de femme de ménage ou de nettoyeuse le soir, «parce qu'on n'a pas besoin de parler le français».

La candidate aurait souhaité pouvoir suivre des cours de français supplémentaires avant de commencer cette mesure, mais, selon sa fille, l'ORP lui a coupé le cours au moment où elle commençait à comprendre, en raison d'un refus d'assignation à un emploi proposé par l'ORP. Le poste en question se trouvait à trois quarts d'heures de chez elle en transports publics avec deux changements, ce qui semblait trop compliqué pour elle qui ne s'était quasiment aventurée au-delà des alentours directs de son domicile pendant 15 ans. Elle a donc été envoyée en PET à Carrière Plus, mais le poste choisi n'est plus disponible. Selon sa fille, elle prendra le poste qu'on lui donne «comme elle dit Madame P. [la conseillère ORP], elle [sa mère] accepte».

La conseillère de Carrière Plus passe beaucoup de temps à expliquer le cadre, la fonction de l'organisateur, les règles des PET, sans pouvoir être sûre que son message a été compris.

Quand vient la question des vacances, la fille explique que la famille a prévu de prendre trois semaines de vacances durant la période prévue pour la mesure. Cela pose un problème vu qu'elle est censée être en PET à ce moment et que dans ce cadre elle ne peut pas prendre plus de 10 jours. Manifestement peu au fait des règles de l'assurance-chômage, elle émet le souhait de commencer à son retour. La conseillère de Carrière Plus ne se prononce pas et dit

que c'est la conseillère ORP qui décidera. En attendant sa décision, un poste PET de nettoyeuse est bloqué, c'est-à-dire qu'il n'est plus disponible pour d'autres demandeurs d'emploi.

Dans la plupart des cas, les chômeurs s'accommodent de la date de début de mesure proposée par Carrière Plus. Cette dernière est donc communiquée au conseiller ORP qui envoie alors une assignation (décision) comportant les dates et les objectifs généraux de la mesure. Durant les premières semaines, la personne est convoquée pour un entretien de constitution du dossier de candidature qui a parfois lieu durant l'atelier hebdomadaire de recherche d'emploi. À la fin du premier mois, le participant, l'encadrant (dans l'institution d'accueil ou le projet spécifique) et le conseiller de Carrière Plus se rencontrent pour un entretien de suivi qui permet une première évaluation des objectifs prévus lors de l'inscription.

Il n'y a pas de rencontres individuelles avant la fin de la mesure, sauf en cas de problème de discipline ou d'absentéisme. Dans ces cas le conseiller réalise un entretien pour connaître les raisons pour lesquelles les participants n'ont pas effectué un travail, ou ne se sont pas rendus au travail, ou arrivent fréquemment en retard. Des lettres d'avertissement, avec copie aux conseillers ORP sont prévues, mais certains conseillers ne les envoient pas. L'objectif est, selon un des responsables, «de reproduire le monde de l'entreprise». Cette démarche et la formalisation qui la caractérise remportent un succès certain auprès d'un grand nombre de conseillers ORP.

Un entretien se passe chez nous comme si c'était un patron qui le recevait. Plus vite on joue ce rôle de patron, plus vite ils comprendront que c'est dans ce marché-là qu'ils doivent s'intégrer. À côté de ça, on a une souplesse dans l'exécution. Si au premier jour, ils arrivent à et 10 plutôt que d'arriver à l'heure on va avoir un entretien avec eux pour parler de cette arrivée tardive, leur demander si cette arrivée tardive ne fait pas partie d'une manière d'être, etc. On peut avoir une approche formelle à ce niveau-là ce qui fait que certains conseillers ORP, qui ont un côté plus bohème dans leur gestion, ne travaillent jamais avec nous parce qu'eux-mêmes n'aiment pas tellement ce formalisme et tardent à renvoyer le document où on leur demande les raisons de la venue de la personne et ce qui est attendu de la mesure. Il est exclu que l'on joue le rôle complet de l'ORP alors que ce n'est pas le nôtre. On a décidé de fonctionner de cette manière-là, mais on donne aussi un travail très sérieux derrière. La qualité de nos rapports de prestation, ce n'est pas juste de dire ce qu'on a fait, il y a des pistes très sérieuses, des propositions de formations, des démarches effectuées. On ne va pas juste occuper les gens. (Directeur adjoint)

À la fin de la mesure a lieu un entretien final sur la base duquel le rapport final est rédigé dans un format très proche de celui employé par les conseillers de Multiservices.

8.4.6 Objectifs et contenu des mesures

8.4.6.1 Place de la formation

Comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, les objectifs des emplois temporaires en institution ont été redéfinis par le SCE de manière à en limiter la dimension formatrice. Ces mesures ne sont plus censées certifier de nouvelles compétences, mais devraient viser une simple mise à jour des compétences de professionnels déjà formés dans le domaine professionnel concerné. Selon le directeur de Carrière Plus, ces modifications ont été répercutées sur le contenu des mesures: la formation professionnelle n'est quasiment plus

financée. Leur mise en œuvre du côté des prescripteurs de mesures semble en revanche plus aléatoire, ce qui confirme le pouvoir discrétionnaires des conseillers ORP en matière d'attribution de MMT.

Actuellement on a diminué considérablement les taux de formation à l'intérieur des mesures. Le message donné par le SCE c'est «les gens qui arrivent chez vous sont déjà formés, vous ne devez pas leur faire passer des certificats, ce n'est pas le but de la mesure». Les PET ne sont pas des mesures certifiantes. Elles augmentent les qualités d'une personne, ses qualifications, mais ce n'est pas certifiant. Il y a un certificat de formation, mais on n'est pas dans la théorie dans une logique d'apprentissage d'un métier. Si on suit ce raisonnement, les personnes qu'on nous envoie pour faire un PET administratif devraient venir du milieu administratif, être déjà certifiées dans le domaine et n'avoir besoin que d'une mise à jour de leurs compétences. Dans la pratique, pour prendre le dernier exemple en date, on nous envoie une coiffeuse dans un PET administratif. (Directeur adjoint)

Concernant la part de formation dans les mesures, ce revirement de la part du SCE serait motivé par une volonté d'efficience¹²⁸. Il s'agirait d'éviter de faire passer tous les participants à travers un ensemble de formations qui ne seraient pas adaptés aux besoins individuels. Un des responsables de Carrière Plus déplore cependant qu'on ait en quelque sorte jeté le bébé avec l'eau du bain.

Je pense qu'on a eu de la part des organisateurs un certain abus des formations intégrées où assez souvent, on a pu le vérifier avec les organismes qu'on a repris, les chômeurs passaient systématiquement dans le moule. À un certain moment, il fallait stopper l'abus et avoir une sorte de processus de la formation et de l'emploi temporaire qui soit clair pour chacun. Simplement, ils sont allés trop loin et ont oublié la dimension pédagogique. Maintenant, je dirais que les organisateurs de PET ne sont plus que des exécutants de concepts du SCE qui sont assez décalés avec la réalité. (Directeur adjoint)

Cet interlocuteur, fortement acquis aux principes de la nouvelle gestion publique, déplore que le SCE s'immisce de plus en plus dans l'organisation même des mesures. Il estime que l'État ne devrait pas se autant se soucier des processus, en particulier lorsqu'il confie certaines missions à des acteurs privés.

Chaque année, le SCE fait un pas supplémentaire, ça a commencé avec les nouveaux accords d'objectifs dès 2004 (...). Petit à petit, il y a eu une formalisation de beaucoup de choses par le SCE, un accord de prestations, ensuite un cahier des charges, des cahiers de charges par type de poste PET, la directive financière, des exigences sur la gestion financière, un plan comptable. Ils ont imposé le plan comptable, ce qui est assez étonnant, vu qu'on n'est pas un organisme public. (Directeur adjoint)

Un des conseillers, qui réalise des bilans de compétence dans le cadre d'une autre mesure, apporte une critique professionnelle à la formalisation croissante du dispositif et du travail des conseillers dans le service des emplois temporaires.

Il y a beaucoup moins de procédures et on est beaucoup plus libres dans la prestation bilan. Pour les emplois temporaires, on ne fait plus qu'une anamnèse du parcours professionnel de la

¹²⁸ Une des conseillères ajoute que l'absence de formation intégrée simplifie le travail du service cantonal de LMMT.

personne. Cette formalisation est arrivée graduellement. Avant, on pouvait faire plus de choses, décider nous-mêmes... Les ORP nous envoyaient les gens sans poste prédéfini et il n'y avait pas de service chargé de la prospection, on recherchait nous-mêmes les postes en fonction des besoins des personnes. (Conseiller)

8.4.6.2 Réduction de la durée des mesures

Pour un de ses collègues, la réduction de six à trois mois de la durée des emplois temporaires pour les bénéficiaires de l'aide sociale – une autre décision à visée uniformisante – est «dramatique». Selon lui, de telles mesures font «peu de sens pour la personne et sa démarche de recherche d'emploi» (Conseiller). Il estime en outre que cette réduction n'est pas uniquement motivée par une volonté d'économie (division des coûts par deux), mais également par la conviction des autorités responsables qu'en matière de chômage la réinsertion se doit d'être le plus rapide possible et que des mesures trop longues doivent être évitées en raison de leur effet de rétention. Pour une de ses collègues, cette réduction serait plutôt destinée à permettre un plus grand tournus dans l'utilisation des mesures.

La lecture des archives du bulletin interne de Carrière Plus confirme ces interprétations. Un article paru en 2006 présente et commente les résultats d'une enquête d'opinion conduite par le SCE auprès de conseillers ORP. Selon cette enquête, les conseillers approuvent la réduction de la durée des emplois temporaires en atelier, car elle va «dans le sens d'une meilleure activation des demandeurs d'emploi» et «saluent également la suppression de la formation intégrée qui permet de mieux profiler la mesure PET comme une mesure de type emploi». D'après l'auteur de cet article et d'après les réactions recueillies par ce dernier auprès des collaborateurs de Carrière Plus, ces résultats ne seraient pas représentatifs. De nombreux conseillers ORP se plaindraient en effet de la volonté de formalisation du SCE. Ces réactions rejoignent largement les éléments récoltés dans le cadre de notre première étude de cas.

Concrètement, la réduction de la durée des mesures en atelier comporte différentes conséquences. Lorsque ces mesures duraient 6 mois, il y avait un système de parrainage des nouveaux participants par des anciens, mais cela n'est plus possible en trois mois. Les seuls qui restent longtemps (bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 50 ans) ne sont souvent, selon une des conseillères présentes sur le site, «pas des exemples à suivre». Cette réduction de la durée a aussi des conséquences sur la production, parce qu'il faut souvent une phase d'adaptation d'un ou deux mois pour être fonctionnel. Selon un des encadrants professionnels, il faut aux participants (en moyenne) un mois pour «se mettre en route» (horaires, rythme...), un mois pour bien comprendre le travail et «le dernier mois ils sont déjà sur le départ». Si l'on prend en compte toutes les situations durant lesquelles les personnes ne sont pas sur leur place de travail (cours, rendez-vous à l'extérieur, maladie, atelier de recherche d'emploi, mesure à temps partiel), le temps d'apprentissage est encore réduit. Certains encadrants se demandent ainsi comment évaluer la disponibilité de quelqu'un qui, assigné sur une mesure de trois mois, n'a finalement suivi la mesure qu'à 50% étant donné les absences pour les motifs évoqués ci-dessus.

La courte durée influe aussi sur la motivation et les possibilités d'attachement à l'institution d'accueil: on ne s'implique pas de la même façon si on sait qu'on ne va pas

rester plus de trois mois. En plus de cela, les participants les plus efficaces et les plus motivés ne restent même pas tous durant ces trois mois, car ils sont surreprésentés dans le groupe de ceux qui interrompent la mesure avant son terme parce qu'ils ont retrouvé un emploi. L'animateur de l'ARE nuance quelque peu les propos de ses collègues en faisant remarquer que le problème n'est pas tant la réduction de la durée de la mesure que l'impossibilité de moduler cette dernière en fonction des participants. Certains ont à peine le temps de se mettre dans le bain en trois mois, alors que pour d'autres cette durée est déjà trop longue.

8.4.6.3 Atelier de recherche d'emploi

L'introduction de l'atelier hebdomadaire de recherche d'emploi est ressentie par plusieurs conseillers de Carrière Plus comme une mesure gestionnaire supplémentaire de la part du SCE. Elle permet en effet de rationaliser le temps consacré par les encadrants au suivi des démarches individuelles de recherche d'emploi, mais aussi de simplifier la tâche des conseillers ORP qui peuvent se reposer sur le fait que le travail est réalisé par d'autres. Pour ce qui concerne le premier point, une des conseillères me confirme le fait que les niveaux des participants sont assez hétérogènes et que certains de ses collègues préfèrent «faire à la place des gens» parce qu'ils n'ont pas forcément suffisamment de temps pour apprendre à un novice de l'informatique l'utilisation d'un traitement de texte. Questionnée sur la dynamique de groupe qu'apporterait un atelier dont les participants s'entraideraient, elle note que la cette dernière joue plutôt à contre-courant, que les nouveaux sont prompts à imiter les anciens qui arrivent en retard et partent avant la fin.

L'observation de l'atelier de recherche d'emploi organisé pour les participants de l'atelier de recyclage nous montre une autre dérive d'une certaine «industrialisation» de la recherche d'emploi (cf. les observations ci-dessous). À en croire son animateur, le plus important est d'assurer la production d'un minimum de lettres de candidature afin que les ORP ne viennent pas se plaindre. Du reste, l'animateur doit signer chaque semaine le «livret de progression» qui détaille le nombre de postulations, la description des tâches effectuées, le temps consacré et indique aussi si la personne était absente. Cette formalisation évite aussi que, le mois suivant, lors de leur rendez-vous à l'ORP des participants expliquent des recherches insuffisantes par le peu de temps que Carrière Plus leur laisserait. Dans cet atelier de recyclage, la majorité des participants ne maîtrise ni l'informatique ni la formulation de lettres de motivation. Dans leur cas, la production des lettres s'effectue selon un processus bien rôdé: ces participants amènent de nouvelles adresses chaque semaine et l'animateur en fait des lettres. Cette «industrialisation» est relevée, probablement involontairement, par un des responsables du site qui fait visiter les locaux à deux personnes travaillant dans une entreprise voisine. Entrant dans la pièce dévolue à la recherche d'emploi, il déclare à ses interlocuteurs: «ici, c'est l'atelier de recherche d'emploi, ils produisent des lettres pour des recherches d'emploi».

8.4.6.4 Le travail dans l'atelier de recyclage

L'observation de l'activité dans l'atelier de recyclage illustre également la difficulté du travail des encadrants qui devraient se comporter avec les participants comme avec les employés d'une entreprise conventionnelle alors que la grande majorité de ces derniers ne

passent pas plus de trois mois dans l'atelier¹²⁹ et n'ont pas choisi de venir y travailler, ce qui influence leurs capacités et leur motivation.

L'atelier de recyclage peut accueillir jusqu'à 55 participants qui, selon les critères des ORP, devraient être aptes au placement, c'est-à-dire prêts à travailler dans n'importe quelle entreprise offrant un poste ne nécessitant pas de qualifications particulières ou correspondant à celles dont ils disposent déjà. Sur cette base, l'encadrement financé par le SCE est limité (cinq postes). Il l'est d'autant plus que l'atelier comprend plusieurs secteurs (secrétariat, cafétéria, blanchisserie, atelier de tri, entrepôt de stockage), et que les encadrants ne sont en majorité pas interchangeables entre les secteurs. Le taux d'encadrement est donc particulièrement réduit dans l'atelier de démontage où se trouvent pourtant la plus grande proportion de personnes non qualifiées pour lesquelles «des problématiques de base ne sont pas résolues» (Directeur adjoint).

L'encadrement individualisé est somme toute assez réduit, étant donné que les encadrants professionnels sont souvent dans leur bureau à effectuer du travail administratif. Leur rôle, vis à vis des participants, est de répondre à toutes les questions techniques. Il arrive aussi qu'ils engagent des discussions sur la place de travail avec les participants. L'un des encadrants, maître socioprofessionnel de formation, estime que les personnes qui viennent ici auraient avant tout besoin de reconnaissance suite à un parcours chaotique, le développement de compétences liées au tri des matériaux apparaissant secondaire. Il souhaiterait que le côté social soit plus développé.

Sur le plan des compétences techniques, la fiabilité du tri constitue un problème important. En effet, beaucoup de participants ne ont de la peine à différencier les variétés de métaux à trier, d'autres identifient correctement les composants démontés, mais se trompent ensuite de récipient. D'autres ne démontent pas entièrement les appareils, laissant ensemble des composants de nature différente, sans parler de ceux qui identifient comme irrécupérables et devant être dépollués des pièces parfaitement recyclables. En conséquence les encadrants passent beaucoup de temps à retrier et à réexpliquer aux participants les subtilités du tri. Lorsque nous faisons remarquer à l'un des encadrants la difficulté réelle du tri entre les différentes variantes d'aluminium, il nous informe que la plupart des déchets triés dans l'atelier seront ensuite broyés et retriés mécaniquement dans des entreprises spécialisées dans le recyclage qui achètent ces déchets à l'atelier de Carrière Plus. Le tri effectué par les bénéficiaires permet toutefois de ne pas dépasser le taux d'erreur toléré par ces entreprises. Une autre partie du temps des encadrants professionnels est consacrée à faire respecter les règles de sécurité, notamment concernant la manipulation des produits toxiques contenus dans certains appareils.

Sur le plan de la motivation, le contrôle du respect des plannings représente une part importante du travail d'encadrement, en lien avec la mission de contrôle de la disponibilité assignée à cette mesure. Une timbreuse placée à l'entrée permet d'enregistrer les arrivées et les départs à la minute près, afin de sensibiliser les participants à l'importance du respect des horaires. En cas d'absence ou de retards, les participants sont convoqués pour

¹²⁹ Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 50 ans et restant jusqu'à une année est nettement inférieur qu'à l'atelier des Mélèzes.

s'expliquer auprès des conseillers. Ils doivent également déposer des demandes de congé pour les rendez-vous à l'extérieur et ce sont les conseillers qui décident ou non de les accorder. Lorsqu'une personne n'a pas d'excuse ou pas d'excuse acceptable, un code signalant une «absence non justifiée» figure sur la feuille de présence envoyée mensuellement à sa caisse de chômage, qui ne verse pas d'indemnités pour les périodes concernées. Lorsqu'une personne a plusieurs arrivées tardives, elle est convoquée par son référent (conseiller) pour en discuter.

Plusieurs conseillers de Carrière Plus se montrent réticents à jouer ce «rôle de gendarme» lorsque des conseillers ORP cherchent à se décharger de la responsabilité de la pénalisation en envoyant en PET des personnes qu'ils auraient déjà dû sanctionner auparavant (comme des personnes ne venant pas à des rendez-vous). D'autres, comme cet encadrant s'en accommodent tout en faisant preuve d'un certain recul lorsqu'il déclare à un participant qu'«il vaut mieux travailler au ralenti dans l'atelier [durant les 15 dernières minutes] que d'attendre [l'heure de la sortie] devant la timbreuse par paquets».

8.4.7 Normes de qualité, contrôle et travail administratif de redevabilité

8.4.7.1 Protocole de prise en charge

L'activité des collaborateurs de Carrière Plus est encadrée par un nombre important de procédures qui ne concernent pas que le personnel administratif. La prise en charge des demandeurs d'emploi adressés par les ORP est entièrement modélisée dans un protocole d'une cinquantaine de pages reprenant les démarches à suivre aux différents moments: ouverture d'un poste, demande d'un conseiller ORP, entretien préalable, inscription, évaluations intermédiaire et finale, constitution du dossier de candidature, atelier de recherche d'emploi. Cette modélisation du processus de prise en charge fait partie du système qualité de Carrière Plus. Elle ne concerne en revanche pas le travail des encadrants professionnels de l'atelier de recyclage dont l'activité est rythmée par des exigences de production (traiter un certain volume hebdomadaire de déchets).

Pour les conseillers, qui reçoivent ce document à leur arrivée à Carrière Plus, le protocole «c'est le fil rouge qui permet d'être plus attentif aux attentes et aux demandes des différentes parties impliquées» (Conseiller). Selon la même personne, le volume du document est, certes, important, mais aucun élément n'est inutile: «Par rapport au volume, il y a eu des tentatives de simplifier, mais ils n'y arrivent pas, car tout leur paraît essentiel». Les responsables de l'organisme reconnaissent que l'assimilation de toutes ces procédures par les nouveaux collaborateurs n'est pas évidente, mais estiment que le travail est ensuite plus facile pour ces derniers du fait de la structuration qu'apporte le protocole.

Nos conseillers ont au début un petit peu de difficulté à entrer chez nous, c'est vrai, avec tout ce que ça exige en termes de formation, mais en général finissent par nous remercier, parce que ça leur donne une structure très importante. (Directeur adjoint)

Concernant les apports de ce protocole, plusieurs intervenants soulignent la discussion qu'il permet avec les personnes au chômage quant aux causes de leur éloignement du marché du travail. Le protocole prévoit en effet de discuter avec la personne sur les raisons de son chômage dès le premier entretien. Parmi les facteurs retenus par cet instrument, on trouve la santé, l'alcool, la drogue, la manière de rechercher un emploi, la langue, le permis de travail.

Un protocole que nos conseillers doivent remplir nous oblige à passer par des endroits par lesquels on n'a pas forcément envie de passer. Un problème d'alcoolisme, surtout quand il y a juste une suspicion, c'est assez difficile à traiter, parce qu'on sait ce que ça va donner. Ce n'est pas facile de dire à quelqu'un qu'on a le sentiment qu'aujourd'hui il est alcoolisé et qu'on aimerait bien que demain il ne le soit pas. (Directeur adjoint)

Aborder ces thématiques semble nécessaire pour comprendre la situation complexe de nombreux bénéficiaires d'emplois temporaires, en particulier dans les programmes collectifs. Le directeur de Carrière Plus constate lui aussi que certains bénéficiaires se trouvent au chômage ou à l'aide sociale parce que l'assurance-invalidité refuse de les prendre en charge.

On a bien souvent des problèmes psy ou d'addiction qui sont liés au statut de sans-emploi et qui commencent à se rejoindre aujourd'hui avec ceux des bénéficiaires de l'AI. Là aussi, la frontière s'assouplit, devient beaucoup moins marquée. Les problématiques psy et d'addictions peuvent concerner des bénéficiaires de l'aide sociale comme des chômeurs de longue durée, il ne faut pas se leurrer, on a des problématiques d'alcoolisme, des problématiques psy avérées, qui sont traitées par des médicaments et qui bien souvent ont été jugées par l'AI comme ne donnant pas accès à des prestations. (Directeur)

Étant donné que des participants de ce type ne correspondent pas entièrement aux critères légaux de l'aptitude au placement, il y a une probabilité importante que les conseillers ORP leur prescrivent un PET en projet spécifique. Cette mise en situation du demandeur d'emploi leur permet de disposer d'un avis extérieur basé sur une observation plus longue de la personne. Selon les observations réalisées par les conseillers de Carrière Plus, le quart des participants à des emplois temporaires (en institution ou en projet spécifique) manifeste de la réticence lors des premiers entretiens, ce qui n'est pas étranger au fait que la mesure leur est imposée.

Le protocole d'intervention vise à prendre en charge cette donnée. Il prévoit que le conseiller passe au besoin, plusieurs entretiens pour se mettre d'accord avec la personne sur les causes (individuelles) de son chômage, donc sur les éléments sur lesquelles il s'agira de travailler durant la mesure. Cet instrument vise à faire comprendre aux bénéficiaires «qu'il y a une plus-value pour eux et qu'il doit y avoir un intérêt clair à collaborer avec nous et que tant qu'on n'a pas réussi à atteindre ça on ne continue pas» (Directeur adjoint).

Du point de vue de la direction, cet outil permet d'harmoniser les manières de réagir aux différents cas de figure pouvant se présenter. Les responsables se déclarent toutefois attentifs à ce que cette harmonisation n'entraîne trop de travail administratif pour les agents.

Le simple fait d'avoir formalisé ça avec des réponses dans toutes les situations permet d'avoir une réponse culturelle et commune. Formaliser, c'est un grand avantage, il faut juste qu'il n'y ait pas trop de documents à remplir. (Directeur adjoint)

Ce dernier point est peut-être ce qui fait que le protocole n'est, ouvertement, ni contesté, ni remis en cause. En effet, cet outil qui décrit les différents cas de figure dans la relation conseiller / bénéficiaire ne doit pas être suivi à la lettre. Son utilisation systématique n'est pas une obligation. Il existe bien à Carrière Plus des revues de dossiers, donc des contrôles

de conformité, mais ces contrôles se limitent à la présence ou non des documents prescrits. La responsable du secteur des emplois temporaires ne vérifie, par exemple, pas si toutes les rubriques du guide d'entretien ont été remplies. Si elle le faisait elle sait qu'elle trouverait des non-conformités. En effet, en fonction de la personne qu'ils reçoivent et de la nature de l'interaction qu'ils ont avec elles, les conseillers ne remplissent pas forcément toutes les cases du formulaire prévu pour l'entretien d'entrée, par exemple lorsqu'il s'agit de faire ressortir les points forts et les points faibles de la personne. De nombreux conseillers estiment avoir suffisamment intériorisé ce protocole pour ne plus avoir besoin de s'y référer. Les observations d'entretiens confirment cette affirmation. Les conseillers ne semblent pas suivre déroulement standard, qui se caractériserait par une liste définie de questions. Dans les faits, le fonctionnement est plus souple que ce que la procédure pourrait laisser penser.

Cette relative souplesse se retrouve également dans l'ajustement du contenu du protocole à l'environnement dans lequel il est mis en œuvre. Selon la responsable du secteur, ce dernier est modifié chaque fois qu'il est nécessaire de s'adapter aux exigences extérieures (notamment du service cantonal), quand de nouveaux outils sont utilisés (par exemple dans le domaine du bilan professionnel ou de la recherche d'emploi) et lorsque les besoins (des différents acteurs concernés) sont réévalués. Pour elle, le protocole n'est pas valable une fois pour toute et des remises en question sont possibles. Le directeur adjoint confirme que «le protocole d'il y a quatre ans n'a plus rien à voir avec celui d'aujourd'hui» et que ce sont «des choses qui évoluent», car «la société évolue aussi».

8.4.7.2 Norme AOMAS et mesures de la qualité

L'obligation de certification AOMAS faite par le SCE aux organisateurs d'emplois temporaires ne constitue pas une charge supplémentaire pour Carrière Plus, car la norme AOMAS est nettement moins complexe que la norme ISO, un système qualité adopté de longue date par l'organisme.

Carrière Plus est certifié en ISO 9001, des normes qualité beaucoup plus exigeantes. Du coup on est les premiers organisateurs à être certifiés AOMAS, parce que c'est deux ou trois extraits de notre système qualité. (Directeur)

Pour les responsables de Carrière Plus, les normes de qualité concernent le fonctionnement de l'organisation et de ces processus. Elles visent à améliorer l'organisation générale du système en professionnalisant la gestion des différents organismes qui font partie de ce système. Elles sont envisagées, par les financeurs comme un rempart aux malversations qu'a connues le secteur durant les dernières années.

Dans l'absolu, ces systèmes devraient apporter une rationalisation du fonctionnement de la structure, qui est censée mesurer ses résultats au niveau des participants, par des enquêtes de satisfaction et des taux de réussite, même s'ils sont imprécis, et aussi mesurer la qualité de la mesure. Ça nous permet de monitorer nos mesures de manière à garantir qu'elles aient une qualité minimum. (...) Les normes AOMAS sont plutôt conçues pour garantir une qualité minimum dans l'organisation. Il y a eu quelques structures qui ont eu des problèmes de fonctionnement dus soit à des malversations soit à des gens qui avaient assez peu d'éthique en termes d'attribution des financements. On a mis un moment à s'en rendre compte, mais automatiquement c'était des structures qui proposaient des mesures qui n'étaient pas forcément de

qualité, qui avaient un fonctionnement qui n'était pas très efficient. Les normes devraient permettre de tirer tout le monde vers le haut en termes de structure et d'organisation. (Directeur)

Comme Carrière Plus a joué un rôle de pionnier dans l'introduction des normes de qualité, ses responsables bénéficient d'un certain recul qui leur permet d'être réalistes par rapport à l'effet sur la qualité réelle des prestations dispensées de la rationalisation introduite par ces normes. Ce recul ne les conduit pas, comme c'est le cas chez d'autres, à rejeter la normalisation. Au contraire, ils pensent plutôt que l'organisation doit redoubler d'efforts pour promouvoir une culture orientée en fonction des résultats.

On croit qu'avec la norme AOMAS la qualité va naître, mais elle ne naît pas d'une norme, elle naît d'autre chose, d'un esprit, je pense qu'elle va aider à la naissance d'une réflexion qualité. Je crois qu'il n'y a plus personne, parmi les gestionnaires, qui croit encore qu'il suffit d'avoir la norme pour que la qualité naisse avec. (Directeur adjoint)

Les normes imposées par le SCE et développées par l'association faîtière des organisateurs ne constituent pas, selon les responsables de Carrière Plus, un frein à la créativité, ni une perte de temps. Ils constatent cependant que leur avis n'est pas partagé par tous leurs homologues. En effet, une grande partie des organisateurs n'avaient pas l'habitude de la démarche qualité et ne parviennent pas à l'intégrer dans leur fonctionnement.

Il y a suffisamment de souplesse dans les normes actuelles pour interpréter l'application, charge à chacun d'en faire un outil et je pense que c'est possible. Mais c'est aussi vrai que c'est vécu comme un boulet que l'on tire pour énormément de structures. Dans la logique, si ça alourdit le système c'est que c'est mal mis en œuvre. (Directeur)

Pour mesurer la qualité du travail accompli, du point de vue des bénéficiaires des mesures, la norme AOMAS prévoit des questionnaires de satisfaction à remplir par les participants et leurs conseillers à la fin de la mesure. Selon le responsable de Carrière Plus, cette démarche est insuffisante, car les personnes sont interrogées uniquement à la fin de la mesure et parce que le questionnaire prévu est trop sommaire.

Il faudrait être beaucoup plus exigeant que ce qu'on est aujourd'hui en termes d'indicateurs et il faudrait réussir à garantir des ressources beaucoup plus importantes pour faire ces mesures afin de garantir qu'elles soient représentatives de ce qui se passe. Il faudrait recontacter systématiquement les participants dans un délai donné après la fin de la mesure avec un questionnaire beaucoup plus détaillé qui nous permette de savoir si la personne se sent plus à l'aise par rapport à une recherche de travail ou si elle a trouvé un travail et si elle pense que c'est grâce à la mesure qu'elle a retrouvé un travail. (Directeur)

C'est pour ces raisons que l'organisation a mis en œuvre une démarche supplémentaire qu'elle accomplit de manière volontaire. Cette démarche consiste à recontacter une partie des participants pour savoir s'ils ont ou non retrouvé un emploi, et si oui dans quel domaine. Outre une évaluation de l'effet à plus long terme qu'à la sortie de la mesure, ce sondage permet de constater si le projet professionnel élaboré à Carrière Plus a été ou non réalisé.

On a mis ça en place en 2002. (...) À cette date, je déplorais qu'on n'avait pas de résultats de notre travail une fois que la personne était sortie de la prestation. On ne savait pas qu'une personne avait retrouvé un emploi, même trois jours après, à moins qu'il passe avec une boîte de chocolat pour nous remercier, ce qui reste assez anecdotique. On a alors repris 8-9 mois

d'historique de nos anciens participants, ce qui restait une charge de travail pas trop élevée, parce qu'on a mis une secrétaire qui faisait des téléphones toute la journée. On avait un masque de questions à l'écran (...). On posait des questions comme 'Est-ce que vous cherchez ou vous avez trouvé un travail dans la profession que nous avons désignée ensemble?'. On avait fait un bilan, (...) et on a découvert que beaucoup de gens avaient changé de projet professionnel (de magasinier à boulanger par exemple). (Directeur adjoint)

On notera qu'un tel suivi, qui donne des informations potentiellement très utiles n'est pas financé par le canton qui a plutôt choisi d'équilibrer son budget MMT en limitant les frais remboursés aux organisateurs. Carrière Plus peut se permettre de le faire, car elle dispose d'une masse critique suffisante pour mobiliser les ressources nécessaires à cet exercice, ce qui n'est pas le cas des plus petites structures.

La démarche qualité mise en œuvre dans l'organisation ne se limite cependant pas à cette mesure des résultats. Elle englobe tout un volet administratif qui fait partie du travail des conseillers. En effet, le conseiller doit remplir un journal pour chaque dossier de participant. Il y indique les rendez-vous, les appels téléphoniques, la correspondance, les demandes de congés, etc. Une grande partie du temps est ainsi consacrée à rédiger, téléphoner, communiquer. D'après un des conseillers travaillant à l'atelier de recyclage, le travail administratif a tendance à augmenter, car la direction et les mandants leur demandent de mettre de plus en plus d'éléments par écrit. Il n'est pas toujours clair si ces exigences supplémentaires proviennent du financeur ou de la direction de Carrière Plus. C'est ainsi la responsable du secteur, qui se charge des revues de dossiers, même si cette vérification concerne des normes édictées par le SCE.

L'accroissement du travail administratif est plus sensible lorsque le déroulement de la mesure s'écarte du modèle standard. Les agents le ressentent davantage lorsqu'un participant commence une mesure, avec toutes les démarches administratives que cela comporte, pour l'interrompre quelques jours plus tard. Il est également sensible lorsque les agents sont appelés à revoir la planification des entretiens, parce que des personnes sont malades ou que des rendez-vous supplémentaires sont nécessaires. C'est lorsque ces éléments deviennent trop fréquents que les agendas des conseillers débordent.

Un conseiller ajoute que le travail de redevabilité engendré par la tenue à jour des dossiers représente «une grosse charge» et que «si on ne comprend pas pourquoi on doit le faire c'est lourd». Selon lui, ce travail est nécessaire et inévitable, car d'autres personnes, en particulier des collègues, vont utiliser les informations qui sont recueillies et formalisées par chaque conseiller. Il convient cependant, de son point de vue, de ne pas formaliser entièrement le travail des conseillers, car ces derniers doivent «garder une marge de manœuvre dans la façon de faire le travail».

La formalisation des procédures et l'informatisation du suivi des bénéficiaires qui y est liée permettent de réaliser des tableaux de bord dont la direction a besoin pour suivre en continu l'état de ses ressources. Ces tableaux se justifient par le fait que l'organisation est devenue trop grande et trop diversifiée pour être gérée sans disposer de ces informations, sans lesquelles elle courrait des risques financiers (par exemple dépenser l'intégralité du budget avant la fin de l'année et se retrouver sans ressources durant les derniers mois).

On a été poussé à faire tous ces tableaux en passant de la petite entreprise à la moyenne entreprise. Tout à coup, nos outils de gestion n'étaient plus du tout adaptés. On était incapables de faire des prévisions, notre budget commençait à ne plus tenir la route, on avait des erreurs énormes de 20% sur les prévisions, on n'arrivait même pas à voir si mensuellement on atteignait ou non nos objectifs. Donc, après quelques expériences pas très heureuses, on a commencé à avoir des outils de gestion qui paraissent complexes, mais qui sont remplis assez vite, parce que les statistiques existent déjà. Le SCE nous demande déjà des statistiques, on ne fait que reprendre des chiffres et les reporter dans des tableaux et ça nous permet de générer nos ressources internes. L'objectif est avant tout les ressources humaines. On peut ainsi faire passer tout à coup un conseiller d'une prestation à une autre, avoir une équité de traitement dans la charge de travail des conseillers, gérer le nombre de postes qu'ils doivent occuper pour atteindre les objectifs, savoir où on se situe par rapport à la cible en termes de formation. (Directeur adjoint)

Ces tableaux de bord permettent de mesurer l'occupation des places commandées et, le cas échéant, de demander une éventuelle rallonge budgétaire afin de faire face à une demande accrue. Ils ont aussi l'effet d'aligner les préoccupations des cadres de Carrière Plus sur celles des responsables du SCE, qui se basent sur le même type d'indicateurs.

On peut aussi gérer le résultat qu'on doit atteindre – ici on voit qu'on est très en dessus – ça permet de se rendre compte si on a de l'avance, s'il faut renégocier les objectifs. Si on ne suit pas ça on n'est pas capable d'arriver au mois d'avril et d'aller voir le SCE et de leur dire «c'est comme vous voulez, soit on a une liste d'attente et puis en juillet on ne fait plus rien, soit vous voyez qu'il y a une forte demande pour cette prestation et vous décidez de doubler la commande» (Directeur adjoint).

Grâce à ce système de mesure de l'activité, l'organisation peut également optimiser, voire intensifier, selon le côté duquel on se place, les activités des conseillers en veillant à ce que les rendez-vous préalables et d'inscription soient attribués le plus tôt possible afin de favoriser un travail à flux tendus. Le fait de répondre le plus vite possible à la demande des ORP, permet d'espérer une meilleure fréquentation et une diminution moindre du volume de commande en cas de baisse du chômage.

On a aussi un tableau pour la répartition des entretiens préalables, pour mettre des conseillers à disposition de la réception afin qu'elle puisse les prendre pour un entretien et qu'on ait les délais les plus courts possible. C'est donc important en termes d'efficacité. Par exemple, les conseillers vont planifier leurs entretiens libres pour les prestations pour lesquelles ils travaillent et la réception qui reçoit des nouvelles demandes par téléphone peut fixer des rendez-vous sans avoir besoin de déranger un conseiller en entretien pour savoir s'il est libre. Il y a une volonté de gestion efficace et puis ça marche bien. Depuis qu'on a mis ces outils, on a amélioré de manière très importante notre gestion. D'ailleurs nous figurons parmi les organisateurs qui ont vu leur commande la moins baissée entre 2007 et 2008. On est très en dessous des 20%, alors que beaucoup d'organisateur ont passé la barre des 20%. (Directeur adjoint)

8.5 Analyse

Nous allons maintenant revenir sur nos questions de recherche en synthétisant les principaux enseignements tirés des trois études de cas présentées dans ce chapitre. Cette analyse est structurée en trois parties qui correspondent à nos trois questions de recherche. La première évoque l'impact des instruments de redevabilité mis en œuvre par

la Confédération dans les relations avec les cantons. La deuxième déplace cette problématique au niveau de la relation entre l'administration cantonale et les organisateurs, tandis que la dernière est plus spécifiquement consacrée au travail des agents locaux dans le contexte de la mise en œuvre des instruments de redevabilité analysés dans les deux parties précédentes.

8.5.1 *Redevabilité du canton vis-à-vis de la Confédération*

En matière de mesures actives, la Confédération s'assure de la redevabilité des cantons au moyen de deux instruments principaux, les indicateurs de résultat qui incitent à la réinsertion rapide et le financement par enveloppe budgétaire qui vise une gestion économique des ressources¹³⁰.

8.5.1.1 *Indicateurs de résultat*

Alors que dans l'étude de cas consacrée aux ORP (2004), nous avons constaté que les quatre indicateurs de résultats avaient peu d'effet sur le travail des conseillers en personnel, nous constatons que, quatre ans plus tard (2008), le canton B a élaboré une stratégie de réinsertion fondée sur l'activation rapide des demandeurs d'emploi qui permet de relayer au niveau opérationnel la priorité à la rapidité du placement préconisée par ces quatre indicateurs de résultat.

Cette priorité à la rapidité est renforcée par les résultats d'études démontrant l'effet de rétention (*lock-in effect*, cf. Lalive & al. [2000] pour une première application au cas de la Suisse) des mesures de formation de longue durée. En l'occurrence, on entend par enfermement une durée de chômage plus longue pour les participants que pour les non-participants. Des résultats de ce type sont bien accueillis par les cantons, puisqu'ils leur permettent de justifier une réduction de la durée des mesures qui s'avère financièrement avantageuse, comme le passage de la durée des emplois temporaires en projet spécifique de 6 à 3 mois, et la limitation à 3 mois des emplois temporaires en institution d'accueil pour les bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 50 ans, deux mesures que le canton B peut décider de son propre chef sans en référer à la Confédération.

Dans ce cadre fortement orienté vers l'exigence de réinsertion rapide, la mesure PET peine à trouver sa place. De telles mesures ne visent en effet pas uniquement la réinsertion professionnelle, étant donné qu'elles sont souvent attribuées à des personnes qui présentent d'autres difficultés qu'un manque d'expérience professionnelle et que la réinsertion rapide n'est souvent pas un objectif réaliste à court terme. Les indicateurs peinent à prendre en compte l'action menée en termes de restauration de la capacité d'action des personnes fragilisées. Ils sont en revanche relativement adéquats pour intégrer l'objectif de contrôle de la disponibilité lorsque les personnes concernées se désinscrivent de l'assurance-chômage une fois assignées dans un PET (comportement interprété comme le résultat d'un effet de menace cf. Rosholm & Svaer, 2004). Lorsque ces personnes ne se désinscrivent pas, les effets inattendus de leur participation (notamment sur la motivation des autres participants) ne sont pas pris en compte.

¹³⁰ D'autres instruments sont mis en œuvre (audits, évaluations, monitoring), mais nous n'avons pas spécifiquement étudié leur impact.

8.5.1.2 *Enveloppes budgétaires*

Au moment de nos observations, les mesures actives sont financées par le biais d'une enveloppe budgétaire de 3500 CHF par demandeur d'emploi (sur la base du nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrit durant l'année dans le canton). Cette méthode permet de plafonner les coûts des mesures mises en œuvre dans les cantons, ce qui devrait les inciter à privilégier les mesures les plus efficaces. C'est en tous cas une méthode qui les incite à la prudence, donc à l'économie, et qui, dans le canton étudié, se traduit par une pression sur le prix à la journée des mesures. Comme le SECO affiche une attitude de fermeté en excluant de prendre en charge le moindre déficit, l'entier de l'enveloppe n'est jamais dépensé, car son montant ne peut pas être connu d'avance, étant donné qu'il dépend d'un chiffre (le nombre moyen de demandeurs d'emploi dans l'année) qui par nature ne peut être connu exactement avant la fin de l'exercice.

La décision, prise la même année par le Conseil fédéral, de réduire les remboursements pour les frais liés à l'organisation des mesures actives en fonction du taux cantonal de demandeurs d'emploi vient ajouter une pression supplémentaire. En effet, depuis janvier 2009, l'ordonnance du DEFR sur le financement des mesures relatives au marché du travail du 26 août 2008, fait varier le montant du plafond de remboursement par demandeur d'emploi entre 1700 et 3500 CHF par année en fonction du nombre de demandeurs d'emploi inscrits rapporté au nombre de personnes actives dans le canton. Ainsi, plus un canton est frappé par le chômage, plus sa subvention par demandeur d'emploi diminue. On retrouve ici le mécanisme qui pénalise depuis 2002 la plupart des cantons romands en matière de frais administratifs (cf. 5.3.3).

8.5.2 *Redevabilité des organisateurs vis-à-vis de l'administration cantonale*

Les relations de redevabilité entre les organisateurs et l'administration cantonale couvrent trois axes principaux, le développement de normes de qualité pour garantir la mise en œuvre de la stratégie cantonale de réinsertion, la capacité à économiser pour s'insérer dans le cadre budgétaire existant et la conformité sur le plan comptable afin de rester dans le cadre budgétaire et d'éviter la fraude.

Élaborée pour prendre en compte l'accent mis par la Confédération sur la réinsertion rapide, la nouvelle stratégie cantonale s'appuie sur des instruments de type «normes de qualité». Elle se traduit par un balisage plus précis du parcours du demandeur d'emploi dans lequel les mesures d'insertion ont désormais des objectifs précis et un contenu aménagé en conséquence. Les emplois temporaires sont également censés se dérouler à un moment précis de la prise en charge en fonction d'un phasage des différentes mesures. Les organisateurs d'emplois temporaires interviennent en troisième place après les cours de méthodologie de recherche d'emploi et après les formations de perfectionnement professionnel. Les emplois temporaires en institution d'accueil visent à mettre en pratique les compétences apprises et à attester d'une expérience professionnelle dans un domaine donné. Le rôle, dans cette stratégie, des emplois temporaires en projet spécifique paraît moins clair. La mesure s'adresse à la fois aux demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer (pour développer leurs compétences de base) et à ceux dont la disponibilité à prendre un emploi est questionnée. Ce double objectif n'est pas sans conséquence pour la dynamique de ces mesures, comme nous le verrons par la suite.

Pour s'adapter au modèle de financement de la Confédération, qui limite les ressources à disposition en fixant un plafond, l'administration cantonale cherche à rationaliser le secteur des MMT. Cette rationalisation vise à faire baisser (ou au moins à stabiliser) les coûts à sa charge sans pour autant diminuer significativement l'accès aux mesures. Autrement dit, le canton souhaite bénéficier d'une offre de mesures comparable d'une année à l'autre en proportion du nombre moyen de demandeurs d'emploi. Pour parvenir à ce résultat, l'administration cantonale a choisi d'introduire une certaine dose de concurrence entre les organisateurs.

La rationalisation du secteur des MMT se traduit également par une planification plus importante des commandes de mesures qui, chez les organisateurs d'emplois temporaires, sont annuelles plutôt que directement liées à la prescription par l'ORP, comme c'est le cas pour nombre de formations dispensées par des partenaires privés. Les instruments principaux de cette planification sont les contrats de prestations et les enveloppes budgétaires annuelles. Ces instruments sont complétés par un recours à un indicateur mesurant l'occupation effective des places commandées. L'usage de cet indicateur vise à éviter que le canton finance trop longtemps des mesures qui ne seraient pas suffisamment occupées. Cet indicateur est donc utilisé d'une année à l'autre pour déterminer le volume de la commande annuelle, mais aussi pour exercer en continu une pression à l'occupation effective des places commandées. Selon le raisonnement qui sous-tend ce système, les organisateurs vont améliorer la qualité de leur service aux ORP afin que les conseillers en personnel continuent à les choisir plutôt que de s'adresser à un concurrent.

D'autres instruments dont nous n'avons pas directement étudié l'impact visent à limiter le risque de fraude en renforçant le contrôle financier des organisateurs. Il s'agit de directives financières, de plans comptables et d'audits (révisions).

8.5.2.1 Normes de qualité

Avec le développement des normes de qualité, les organisateurs de PET sont amenés à prouver leur professionnalisme et à s'intégrer dans la stratégie cantonale de réinsertion. Ces normes visent à prévenir une éventuelle dégradation de la qualité qui découlerait de la mise en concurrence des organisateurs et de la mesure de leurs résultats (notamment en privilégiant les cas faciles et en négligeant le suivi des personnes les plus difficiles à réinsérer). La promulgation des normes concernant la prise en charge, vise donc à ce que chaque demandeur d'emploi bénéficie d'un suivi de qualité.

Plutôt que de faire appel à des normes extérieures et potentiellement inadaptées au champ professionnel concerné, le canton a choisi de se référer au système développé par l'association suisse des organisateurs de mesures actives. La norme AOMAS cherche à garantir que la mise en œuvre des MMT augmente les chances des demandeurs d'emploi de s'intégrer dans le marché du travail. Le recours aux normes de qualité ne constitue cependant pas une nouveauté pour nombre d'organisateur. Ainsi, ceux qui organisent des stages dans le cadre de l'assurance-invalidité se doivent de certifier leurs activités depuis 2003 (norme OFAS-AI 2000). Les prestataires de formation continue sont certifiés par la norme EduQua, qui vise à garantir la qualité des formations fournies. D'autres ont choisi une certification de type ISO 9001, qui règle les questions d'organisation (notamment la gestion administrative des documents).

Dans le cas d'espèce, la mise en œuvre de la norme AOMAS se confond parfois avec celle des exigences administratives du service cantonal de logistique des mesures du marché du travail. Elle entraîne un renforcement du suivi administratif, via la multiplication des documents formalisant le suivi des participants (rapports d'entretiens, accords d'objectifs, bilans). Ces différents documents sont exigés par la norme de qualité, tandis que la standardisation croissante des descriptifs de postes et des objectifs poursuivis par les mesures, notamment en ce qui concerne les compétences que chaque poste permet de développer, est à mettre au crédit du SCE. En outre, les exigences de la norme de qualité viennent s'ajouter à une liste déjà considérable de prescriptions de tous ordres. Ainsi, entre les accords de prestations, les directives financières et les cahiers des charges, chaque type de mesure donne lieu à plus de 30 pages de réglementation, fixant entre autres ses objectifs, son contenu, son organisation, les frais pris en charge, les démarches attendues de la part des organisateurs et les modalités d'évaluation.

Sur un plan plus global, l'élaboration d'une stratégie cantonale de réinsertion et d'un concept spécifique pour les MMT donne aux organisateurs d'emplois temporaires un rôle étroitement défini qui contribue à réduire leur autonomie concernant le contenu des mesures. La nouvelle organisation vise à rationaliser la prise en charge (en évitant notamment les doublons en matière de méthodologie de recherche d'emploi) et à éviter que des mesures soient accordées sans motif reconnu et/ou au mauvais moment. Le modèle n'est toutefois pas si rigide que ce qu'affirment de nombreux agents, il manifeste même une volonté d'individualisation de la prise en charge (la bonne personne dans la bonne mesure au bon moment). Nous constatons que cette volonté ne se concrétise pas réellement. Cette stratégie cantonale a entraîné une standardisation accrue du contenu des mesures, étant donné que les formations complémentaires, qui apportaient une certaine diversité en fonction des besoins individuels, ne sont plus financées et que des objectifs génériques sont attribués à chaque poste, quelle que soit la personne qui l'occupe.

L'accent mis sur la certification de la qualité ne semble représenter qu'un simple critère administratif permettant aux organisateurs de recevoir les subsides correspondants en répondant aux attentes de l'organisme financeur. Il devrait pourtant, si l'on suit la logique de cet instrument, constituer un moyen d'amélioration continue de l'ensemble du système. C'est bien, dans le cas étudié, l'instrumentalisation de la qualité, plutôt que son principe, qui pose problème. Le recours à la qualité prend en effet place dans une relation d'agence entre des acteurs dont les intérêts sont relativement divergents. D'un côté, l'administration souhaiterait dépenser le moins possible afin de ne pas dépasser le budget alloué aux MMT et activer le plus de personnes possible et le plus rapidement possible afin d'accélérer leur réinsertion. De l'autre côté, les organisateurs, dont la NGP a souhaité développer le côté entrepreneurial, cherchent à garantir la pérennité de leurs structures tout en apportant une aide utile aux personnes qu'ils accueillent.

8.5.2.2 Mise en concurrence et mesure des résultats

L'introduction de mécanismes de type marché vise à améliorer la performance des acteurs concernés, qu'ils soient mis en concurrence ou stimulés par la mesure de leur action et la comparaison de leurs résultats à ceux d'autres entités. Dans le cas des mesures actives financées par l'assurance-chômage, il a toujours existé une concurrence entre les prestataires privés de cours dans le cadre d'une relation commerciale. En revanche, les

mesures d'emploi s'inscrivent avant tout dans une relation de subventionnement dans laquelle l'État participe financièrement à la mise en œuvre de concepts élaborés par des partenaires associatifs. Ce n'est que récemment que le SCE a décidé d'injecter une dose de concurrence dans le système.

Le recours à des mécanismes de type marché dans ce secteur ne semble cependant pas provoquer les effets escomptés. Nous voyons deux sources principales à cette inefficacité que nous pouvons rattacher aux tensions évoquées au point 2.5.1, en particulier à la nature de la concurrence et au choix des indicateurs. Ces deux éléments sont développés ci-dessous.

Les conditions de la concurrence ne correspondent pas à celles qui caractérisent le marché privé. En effet, contrairement aux organisateurs de formations continues, les responsables de PET sont le plus souvent dans une relation de dépendance importante vis-à-vis de leur bailleur de fonds principal, qui constitue, dans le pire des cas, leur unique client. Ce dernier leur commande annuellement un certain nombre de places qu'ils doivent occuper durant toute l'année pour éviter de voir leur enveloppe budgétaire diminuer l'année suivante. L'argument de la concurrence n'est utilisé que pour faire pression sur les organisateurs en comparant le prix de leurs prestations à celles de leurs homologues, il ne prend pas en compte la qualité réelle des prestations (cf. 8.5.2.3 infra).

Pour s'assurer de l'efficacité des mesures, l'autorité responsable peut faire recours à des indicateurs de résultats, pour autant qu'elle parvienne à déterminer des indicateurs adéquats. Dans certains cas sont utilisés les taux de réinsertion des participants, c'est le cas pour les mesures dites de reclassement, dont l'ensemble des activités sont articulées autour de l'objectif de retour en emploi¹³¹. Un tel choix comporte toutefois des risques d'effets pervers, comme le mentionnait, en 2000 déjà, l'étude sur les MMT des consultants de Cap Gemini. Selon ces derniers, le choix du taux de réinsertion «porte en soi le danger que, du point de vue de l'organisateur, l'objectif poursuivi soit, avant tout, d'intégrer beaucoup de demandeurs d'emploi rapidement sur le marché du travail, et que l'objectif de réintégration durable n'obtienne qu'une importance marginale» (Egger, Birchler & al., 2000: 79).

Dans le cas des emplois temporaires mis en œuvre dans le canton étudié, les résultats sont mesurés sous forme du taux de participants (re)prenant un emploi durant ou directement après la mesure. Ces statistiques sont transmises mensuellement au SCE, mais il n'en est pas officiellement tenu compte et aucune comparaison entre organisateurs n'est communiquée. Les organisateurs sont toutefois attentifs à leur taux de réinsertion, même s'ils constatent l'influence considérable de facteurs exogènes, notamment l'état de la conjoncture sur leurs résultats.

De plus, la logique de l'enveloppe budgétaire, axée sur l'occupation optimale des places commandées peut aller dans le sens inverse de l'objectif de promotion de la réinsertion. Les réinsertions en cours de programme risquent de faire baisser l'indicateur d'occupation et l'accueil de participants en flux tendus représente un travail qui n'est pas valorisé.

¹³¹ Mesures que nous n'avons pas étudiées dans cette thèse.

8.5.2.3 *Financement par enveloppe budgétaire*

Dans le cadre de la relation de subventionnement évoquée ci-dessus, les rapports entre l'administration cantonale et les organisateurs se caractérisent par une certaine opacité qui découle d'une volonté délibérée de ne pas formaliser les critères d'attribution des subventions. En gardant ces derniers confidentiels, le SCE peut les adapter en fonction de ses propres contraintes. Ainsi, lorsque le chômage s'accroît, la pression financière est reportée sur les organisateurs, considérés comme une extension flexible de l'administration. Au moment des commandes, les tarifs des mesures ne sont pas négociés, mais imposés par le SCE qui demande le plus souvent une baisse du tarif proposé dans le budget prévisionnel de l'organisateur. Ce dernier se voit donc contraint d'adapter le contenu de la prestation en fonction du tarif remboursé plutôt que de partir des besoins des participants pour déterminer les prestations à réaliser et seulement ensuite leur coût.

Le prix d'une place-année et le nombre de places commandées ne sont pas des données publiques et les organisateurs sont assez réticents à échanger entre eux sur ce type de questions. Dans ces conditions, l'attribution de mandats s'effectue au cas par cas selon des critères particularistes qui contribuent à entretenir des relations de dépendance et freinent la collaboration entre organisateurs. Il existe en effet une relative concurrence entre les prestataires de mesures d'insertion qui luttent pour conserver leur niveau de subventionnement afin de maintenir leurs structures. L'intensité de cette concurrence n'est pas constante, elle dépend fortement du contexte. Lorsque chacun parvient à remplir ses mesures et ne craint pas pour le renouvellement de la subvention l'année suivante (notamment lorsque le chômage augmente), la collaboration est plus facile qu'en période de vaches maigres (comme lors de nos observations).

Une fois les contrats signés, la logique de l'enveloppe budgétaire exige des organisateurs une redevabilité qui se traduit en termes d'occupation des places commandées, étant donné que le SCE a pour politique de privilégier, lors de la commande pour l'année suivante, les organisateurs dont le taux d'occupation était le meilleur. Afin de compenser les mois durant lesquels la fréquentation est inférieure au nombre de places commandées, les organisateurs pratiquent le sur-remplissage de leurs mesures comme le prévoient d'ailleurs les directives officielles. Étant donné que les variations du niveau d'occupation sont peu prévisibles (hormis celles liées à la baisse d'activité des ORP en période de vacances), les organisateurs peuvent difficilement planifier des variations du taux d'encadrement de leurs mesures.

Dans le cas des programmes collectifs, la sur-occupation de la mesure implique nécessairement une réduction du temps à disposition des participants. Dans le cas des organisateurs gérant des mesures individuelles se déroulant auprès d'employeurs publics et associatifs, la nécessité de remplir le nombre de places commandées se traduit plutôt par une intensification du nombre des rendez-vous avec les participants envoyés par les ORP. Comme ces mesures n'accueillent pas elles-mêmes les participants, le problème principal n'est plus la garantie de l'occupation des postes de travail nécessaire pour faire fonctionner l'organisation, mais la gestion des flux de candidats à recevoir dans les délais les plus brefs possible.

8.5.3 *Redevabilité des agents*

Les différents types de redevabilité définis dans notre cadre théorique, à savoir les redevabilités bureaucratique, légale, professionnelle et politique, sont présents à des degrés divers dans les cas étudiés. Dans cette section, nous allons avant tout traiter de l'impact des instruments liés à la nouvelle gestion publique sur le travail des agents. Nous commençons néanmoins par un bref retour sur les diverses formes de redevabilité à l'œuvre dans le champ des mesures d'activation, afin de resituer la place des instruments étudiés dans cet ensemble. Nous reviendrons plus en détail sur ces points dans le chapitre suivant au moment de la synthèse des études de cas.

8.5.3.1 *Les modes de redevabilité à l'œuvre*

La **redevabilité bureaucratique** est le type de redevabilité le plus présent dans le travail des agents des mesures d'insertion. Ces derniers doivent mettre en œuvre la norme de qualité AOMAS, qui prévoit des étapes précises pour la prise en charge des participants ainsi que la production de documents tels que les accords d'objectifs et les rapports d'évaluation qui visent à mesurer l'effet de la mesure sur la personne, notamment en termes d'acquisition de compétences. La tenue, pour chaque participant, de dossiers (informatisés ou non) participe également de la redevabilité bureaucratique, notamment lorsque des revues de dossiers sont organisées. D'un point de vue plus administratif, la tenue à jour de décomptes mentionnant pour chaque participant les jours de présence effectifs et les raisons des éventuelles absences peut être considérée comme un instrument supplémentaire de redevabilité bureaucratique tout comme le respect de normes comptables.

On notera que les destinataires de ces instruments ne se limitent pas à l'encadrement intermédiaire ou à la direction de l'organisation, mais comprennent les conseillers ORP qui reçoivent les rapports d'évaluation individuelle des participants qu'ils ont envoyés suivre la mesure, et les caisses de chômage qui se basent sur les décomptes individuels pour verser les indemnités de chômage et payer les organisateurs. Cette forme de redevabilité est sans conteste celle qui est la plus visible dans le travail quotidien des agents, car elle s'exerce en continu à travers différents instruments qui constituent des passages obligés.

La **redevabilité professionnelle** s'avère plus diffuse et surtout plus fragmentée. Il n'existe en effet pas d'identité professionnelle commune à tous les professionnels impliqués dans le suivi et l'encadrement des bénéficiaires de mesures d'insertion, ainsi que l'atteste la multitude des dénominations des postes qu'ils occupent (conseillers, formateurs, encadrants, etc.). Il n'existe pas d'association professionnelle fédérant les agents d'insertion qui sont souvent à cheval entre le travail social, le conseil en carrière, les ressources humaines et les champs professionnels dans lesquels ils sont spécialisés (encadrant menuisier par exemple). La profession d'agent d'insertion n'étant pas reconnue, il n'existe pas de normes professionnelles ou de code de déontologie autres que ceux du domaine professionnel dont les encadrants sont issus ou dans lequel ils ont été formés. Ce sont ces normes très diverses qui se retrouvent parfois en friction avec les normes véhiculées par les autres formes de redevabilité

La **redevabilité légale** présuppose l'existence d'un contrôle externe. Ce contrôle provient avant tout du SCE qui effectue un monitoring de l'activité des organisateurs à travers les statistiques mensuelles d'occupation de la mesure et de flux (entrées, sorties, raisons de la sortie, etc.). Le SCE procède aussi à des visites sur place, commande des audits, réalise des revues de contrat. Hormis le monitoring mensuel, ces contrôles sont plutôt rares, en tous cas chez les organisateurs que nous avons rencontrés. De ce fait, leur influence sur le travail quotidien des agents n'est pas si prégnante. Ce sont surtout les directions des organisations qui sont appelées à rendre des comptes à ce niveau.

La **redevabilité politique** peut se matérialiser par le biais de travaux de recherche ou d'évaluation indépendants (vis-à-vis du SCE), mais aussi à travers les médias lorsqu'ils s'intéressent au domaine complexe de la réinsertion. Dans les cas étudiés, ces instruments sont très peu mobilisés.

8.5.3.2 Des formes de redevabilité en interaction, voire en tension

Les agents d'insertion sont avant tout les salariés d'une organisation. Contrairement aux conseillers en personnel, ils ne sont pas engagés par l'État, même si la source de financement est en fin de compte la même. La redevabilité des agents envers leur direction apparaît principalement comme une répercussion des exigences de redevabilité du SCE à l'égard des directions des différents organismes proposant des mesures d'insertion. Les instruments de redevabilité bureaucratique sont ici concernés au premier chef. Ils ont tout d'abord un impact sur l'emploi du temps des agents, étant donné le temps nécessaire pour renseigner ces instruments. Ils influencent également les possibilités d'intervention, du fait que la liste des objectifs assignés aux mesures est limitée et que celle des compétences à développer est rattachée au descriptif du poste occupé par la personne. Ces deux ensembles de conséquences sont présentés dans la suite du texte.

Impact sur le temps à disposition

La formalisation du suivi, à travers les normes de qualité et les directives du SCE, entraîne un gonflement du temps dévolu aux tâches administratives et une diminution symétrique du temps spécifiquement dévolu au travail avec les participants. Il convient toutefois de distinguer les deux types d'emplois temporaires.

Dans les emplois temporaires individuels (en institution d'accueil), les participants sont vus à l'entrée, durant le premier mois et à la sortie, soit un temps total qui excède rarement plus de deux heures pour une mesure qui dure six mois pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage¹³². La limitation du temps dévolu aux rendez-vous ne permet pas, sur un plan de redevabilité professionnelle, de réaliser un véritable bilan professionnel avec la personne, ce qui est possible dans d'autres mesures du type bilan de compétences. Dans le cas présent, l'interaction avec le demandeur d'emploi se limite souvent, faute de temps, à un passage en revue de son CV. D'un point de vue professionnel, cette situation peut se révéler frustrante, lorsque l'agent d'insertion doit se limiter à valider la proposition de placement émise par l'ORP. On soulignera toutefois que lorsque la demande de l'ORP est

¹³² Chez certains organisateurs, les encadrants voient aussi les participants durant l'atelier hebdomadaire de recherche d'emploi. Le suivi effectué durant ces moments est essentiellement de nature informelle, car il n'est pas explicitement prévu par le cadre organisationnel

vague ou que le poste prévu n'est pas libre, les agents peuvent faire preuve d'une créativité accrue.

Dans les emplois temporaires collectifs (en projet spécifique), participants et agents sont sous le même toit, ce qui permet un suivi plus continu qui se révèle moins formalisé que dans le cas des emplois temporaires en institution d'accueil. La situation diffère toutefois dans les deux cas étudiés. Dans le cas de l'atelier des Mélèzes, les conseillers-formateurs sont présents en continu et leurs interactions avec les participants excèdent largement les entrevues formelles. Ces interactions informelles font en outre rarement l'objet d'un rapport écrit. Dans le cas de l'atelier de recyclage de Carrière Plus, une partie des conseillers exerce son activité principale au siège central de l'organisation, une autre partie est engagée à temps partiel. Ces deux cas de figure limitent souvent les interactions à des rendez-vous formalisés qui font l'objet d'un compte-rendu dans le dossier du participant. Certains conseillers ne sont présents qu'un jour par semaine, durant lequel ils enchaînent les rendez-vous avec les participants ou futurs participants potentiels sans quitter leur bureau. C'est bien l'organisation interne qui est ici en cause, mais il convient de rappeler que cette forme d'organisation découle d'une volonté de rationalisation liée à une redevabilité budgétaire.

Redevabilité bureaucratique et professionnelle: limitation des possibilités d'intervention

Le développement du travail par objectifs avec les participants et la mesure de leur atteinte constituent, du point de vue de tous les acteurs concernés, une amélioration par rapport à des mesures dont l'objectif serait uniquement occupationnel. La mise en œuvre de cette nouvelle orientation s'avère néanmoins passablement standardisée. Dans de nombreux cas, l'uniformisation croissante des procédures (limitation du nombre d'objectifs et standardisation des compétences associées aux postes occupés par les participants) tend à transformer le suivi des participants en un exercice de style imposé consistant à mettre les croix au bon endroit (celui qui, sur le formulaire de bilan de fin de mesure, permet d'indiquer que les objectifs ont été atteints) afin de montrer que la mesure a eu un impact positif sur la personne. Le texte accompagnant les rapports d'évaluation de fin de mesure est parfois composé à partir de modèles qui permettent de gagner du temps et d'éviter les erreurs de grammaire et les fautes d'orthographe, tout en faisant en sorte que les différents encadrants emploient l'échelle de notation de la même façon.

Redevabilité budgétaire et redevabilité à l'égard des usagers

À ce stade de notre analyse, il nous paraît nécessaire de nous écarter quelque peu de la typologie élaborée par Romzek et Dubnick (1987) et de distinguer deux formes alternatives de redevabilité sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre suivant. La redevabilité budgétaire concerne l'emploi efficient et conforme du budget alloué et qui prend place entre les agences locales et leurs bailleurs de fonds. La redevabilité à l'égard des usagers concerne l'apport spécifique des agents à la situation des bénéficiaires, leur capacité à apporter une aide valorisée par ces derniers.

L'imbrication étroite des prescriptions légales et des normes de qualité que l'on retrouve dans les trois cas étudiés montre que l'approche par la qualité est instrumentalisée au service d'une redevabilité légale elle-même sous-tendue par l'exigence d'économie. On constate en effet que le cadre légal et réglementaire des mesures d'insertion est adapté en

fonction de la nécessité de réaliser des économies avec l'objectif d'équilibrer les comptes de l'assurance-chômage. Les normes de qualité telles que la norme AOMAS développent le plus souvent les prescriptions de l'assurance-chômage et les articles qui s'en écartent, comme le refus d'accueillir des participants qui ne seraient pas volontaires, sont ignorés lorsqu'ils contreviennent aux prescriptions administratives qui font du contrôle de la disponibilité un objectif à part entière des mesures.

La prépondérance d'une redevabilité budgétaire contribue à limiter la redevabilité à l'égard des participants aux mesures. Bien que l'évaluation par les clients constitue une des composantes clés du modèle de la qualité, les questionnaires de satisfaction, qui présentent par ailleurs le défaut de n'être adressés qu'aux personnes ayant suivi la mesure jusqu'à son terme, ne sont pas systématiquement exploités.

En dépit de cette faible prise en compte de l'avis des participants dans les instruments gestionnaires, les agents d'insertion décrivent volontiers leur activité comme orientée vers l'amélioration de la situation des participants et se réfèrent fréquemment aux témoignages de gratitude manifestés par d'anciens participants. Le fait que, dans quelques cas, ils aient connu des relations tendues avec ces personnes, mais soient parvenus à faire évoluer le comportement des personnes concernées, conforte même quelques agents dans leur rôle de «conseiller contrôleur», en référence à la typologie présentée par Avarguez (2009).

L'adoption d'un tel rôle est liée à l'objectif de vérification de la disponibilité qui suscite toutefois des problèmes de motivation chez les participants. Les organisateurs de programmes collectifs doivent, en effet, faire face à un taux d'absentéisme considérable chez les participants. Ce nombre élevé de «malades» résulte de la santé plus fragile des chômeurs de longue durée, mais aussi de la faible motivation de participants envoyés contre leur gré ou déçus du manque d'adéquation entre le contenu de la mesure et leurs attentes personnelles. Comme ils ne peuvent pas quitter la mesure ou aménager son contenu, le certificat médical constitue pour eux le seul moyen de manifester leur désaccord en faisant valoir une option de sortie qui n'entraîne pas de sanction directe.

En conséquence de cette participation fluctuante, les plannings individualisés qui organisent l'accomplissement par les participants des tâches nécessaires au fonctionnement quotidien de l'institution (chauffeur, réceptionniste, cuisinier, etc.) doivent être mis à jour quotidiennement. Ces changements de dernière minute contribuent encore à faire baisser la motivation des participants restants qui ne perçoivent pas la cohérence de ces modifications dans une mesure qui leur est présentée comme un moyen de développer leurs compétences. Il arrive aussi que des participants n'aient pas été informés par leur conseiller ORP du fait que la mesure visait en premier lieu à contrôler leur disponibilité. Ces derniers constatent alors que le contenu de la mesure ne correspond pas à ce que le conseiller ORP leur avait promis.

Redevabilité vis-à-vis des prescripteurs et redevabilité des prescripteurs

La redevabilité à l'égard des prescripteurs, les conseillers ORP qui inscrivent les participants aux emplois temporaires, ne s'inscrit pas directement dans une relation hiérarchique, étant donné que les organisateurs sont principalement redevables à l'égard du SCE qui commande les places annuelles et contrôle leur occupation. Il faut cependant noter que l'exigence d'occupation optimale, combinée à la baisse du chômage durant la

période étudiée contribue à accroître le pouvoir discrétionnaire des conseillers ORP. Pour ne pas risquer de «perdre» un prescripteur, les organisateurs qui ont pour objectif d'occuper les places commandées doivent s'adapter aux décisions discrétionnaires des conseillers ORP (profil des participants ne correspondant pas aux prérequis, participants présentant des problèmes de comportement, participants envoyés simultanément dans plusieurs mesures, etc.).

Les conseillers ORP sont, eux aussi, soumis à des exigences de redevabilité et de productivité. Ils doivent sanctionner les personnes qui n'effectuent pas suffisamment de recherches d'emplois, assurer une certaine fréquence des entretiens (moins lorsque la personne est en mesure) et attribuer des mesures conformément à la stratégie cantonale de réinsertion. Leur hiérarchie contrôle informatiquement et par des revues de dossiers le respect de ces prescriptions. Dans certains cas, les conseillers ORP font recours aux MMT pour répondre à ce type d'objectifs institutionnels plutôt que pour favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi.

Ainsi, il arrive que les conseillers ORP utilisent les emplois temporaires pour accroître les démarches de recherches d'emploi d'assurés maîtrisant mal la postulation par écrit, et donc leur éviter de devoir prendre des sanctions pour recherches insuffisantes (redevabilité légale). Ils peuvent aussi recourir aux emplois temporaires collectifs pour discipliner des demandeurs d'emploi récalcitrants qui sont souvent consommateurs de temps et d'énergie, voire pour espacer leur suivi (cf. la stratégie dite de «parking» évoquée par Van Berkel & Van der AA [2005]). Dans le cas des emplois temporaires individuels, cette adaptation au pouvoir discrétionnaire des conseillers ORP pose un dilemme aux organisateurs qui risquent de mettre en péril leurs relations d'intermédiaires avec les institutions d'accueil (EMS, garderies, administrations, associations) en leur envoyant des candidats ne correspondant pas au profil du poste.

Arrivés au terme de la présentation des résultats des études de cas, nous allons, dans le chapitre suivant mettre en perspective et synthétiser les résultats obtenus.

9 Synthèse et discussion

Dans ce chapitre, nous commençons par rappeler brièvement nos questions de recherche et les éléments sur lesquels nous nous sommes basés pour y répondre. Nous procédons ensuite à une reconfiguration de la typologie des formes de redevabilité que nous avons élaborée précédemment. Il était en effet nécessaire, pour une analyse plus fine, de revenir sur un des axes de cette typologie. Ceci fait, nous nous référerons à ce cadre conceptuel adapté pour présenter une synthèse des résultats empiriques. Cette synthèse est prolongée par une discussion sur la pertinence de l'approche théorique de la *street-level bureaucracy* qui constituait notre cadre théorique principal. Cette thèse présente en effet l'originalité de combiner ce cadre à l'approche de l'instrumentation des politiques publiques. Nous discutons ensuite l'approche méthodologique à laquelle nous avons recouru pour répondre à nos questions de recherche, avant de présenter les principales limites de notre travail en suggérant des pistes de recherches futures permettant de les dépasser.

9.1 Rappel des questions de recherche

Nos questions de recherche concernaient l'impact des instruments de redevabilité sur les agents locaux et les personnes chargées de leur encadrement. Elles étaient formulées de la manière suivante:

1. *Comment les instruments de redevabilité influent-ils l'activité des managers ?*
2. *Les instruments de la NGP permettent-ils un meilleur pilotage de la performance des organisations ?*
3. *Quel est l'impact des instruments de redevabilité sur le pouvoir discrétionnaire des agents de base ?*
4. *Quelles sont les conséquences d'un recours accru à des instruments de redevabilité sur la prise en charge et le suivi des bénéficiaires ?*
5. *Le développement des instruments de redevabilité permet-il d'améliorer la qualité de la mise en œuvre ?*

Les principaux instruments dont nous avons étudié l'impact étaient le financement par enveloppe budgétaire, le monitoring par indicateurs de moyens et de résultats ainsi que les procédures qualité.

9.2 Typologie de la redevabilité et de ses instruments

Avant d'exposer la synthèse de nos résultats, il est nécessaire d'effectuer un retour critique sur le choix de la typologie adaptée de Romzek et Dubnick (1987) que nous avons retenue comme outil d'analyse. Il ne s'agit pas ici de réviser cette typologie sur la base de nos études de cas, mais plutôt de faire état des difficultés que nous avons rencontrées en tentant de l'employer comme outil analytique. D'une part il ne nous a pas été possible de distinguer clairement le caractère interne ou externe des exigences de redevabilité. D'autre part, notre choix initial de nous concentrer sur les acteurs de mise en œuvre et de ne pas considérer le volet purement politique (jeux d'acteurs) nous a laissé avec une redevabilité politique qui nous était peu utile. Une fois ces deux arguments développés,

nous présenterons la typologie sur laquelle nous avons choisi de nous appuyer dans ce chapitre de synthèse.

Les deux axes de cette typologie (source et intensité du contrôle) se sont révélés fructueux pour étudier la marge discrétionnaire des acteurs, mais leur combinaison ne nous permettait pas une appréhension fine des instruments de redevabilité:

- L'axe horizontal de cette typologie, l'intensité du contrôle (ou le niveau d'autonomie), permet de distinguer les instruments de redevabilité en fonction de la contrainte qu'ils exercent sur les agents. Ainsi, le faible niveau d'autonomie laissé aux agents constitue le point commun d'une forme de redevabilité formelle fondée sur la conformité à des normes et procédures, indépendamment du caractère externe ou interne de leur source.
- L'axe vertical de cette typologie s'accorde en revanche moins bien avec une démarche de recherche centrée sur les instruments, ainsi qu'aux spécificités de notre seconde étude de cas. La distinction entre redevabilité bureaucratique et redevabilité légale en fonction de la source du contrôle qu'effectuent Romzek et Dubnick (1987) se révèle en effet peu pertinente pour rendre compte du cas des agents des mesures d'insertion mandatées par les services cantonaux de l'emploi qui constituent les acteurs principaux de notre seconde étude de cas. Si l'on se réfère à la typologie présentée dans le chapitre 4 et reprise ci-dessous, les directives du service cantonal de l'emploi seraient les instruments d'une redevabilité de type légal, étant donné que la source de cet instrument se situe à l'extérieur de l'organisation. La catégorie «redevabilité légale» nous semble prêter à confusion et inclure simultanément des aspects managériaux et bureaucratiques.

Tableau 13: Typologie des modes de redevabilité adaptée à partir de Romzek et Dubnick (1987)

	contrôle interne	contrôle externe
autonomie faible	bureaucratique	légale
autonomie forte	professionnelle	politique

Dans leurs travaux ultérieurs Romzek et Dubnick ont remplacé le terme «bureaucratique» par «hiérarchique», ce qui leur permet d'intégrer plus facilement les instruments de redevabilité managériaux. Cette modification permet de limiter la redevabilité légale au respect de normes élaborées à l'extérieur de l'organisation. Néanmoins, cette typologie, même révisée, ne nous permet pas de distinguer les instruments bureaucratiques, basés sur la conformité à des règles, des instruments managériaux, basés sur la performance, une distinction qui s'avère nécessaire pour distinguer les instruments caractéristiques de la nouvelle gestion publique.

Étant donné ces éléments, il nous semble plus fructueux, en termes analytiques, de regrouper sous l'étiquette **redevabilité bureaucratique** les formes de redevabilité basées, dans une logique de conformité, sur le respect de normes. Ce type de redevabilité s'oppose à la **redevabilité managériale** qui concerne, pour sa part, les formes de redevabilité basées sur l'atteinte de résultats, dans une logique de performance. La distinction de deux logiques constitue d'ailleurs un des axes de la typologie des instruments que nous avons élaborée dans le chapitre 4 (cf. Tableau 3, p. 90).

La typologie du Tableau 13 pose un second problème pour la mise en œuvre de l'approche analytique basée sur les instruments pour laquelle nous avons opté. Les deux autres formes de redevabilité distinguées par Romzek et Dubnick (1987), la redevabilité professionnelle et la redevabilité politique ne se matérialisent pas directement dans des instruments assurant un contrôle continu. Elles laissent par définition davantage d'autonomie aux agents locaux que les deux autres formes. L'absence d'instruments spécifiques, à partir du moment où le monitoring est rattaché à une redevabilité managériale, nous amène à regrouper ces deux modèles dans une **redevabilité participative** de type informel, qui porte avant tout sur les résultats globaux des interventions menées et dont la logique n'est ni la conformité, ni la performance mais plutôt l'éthique, que cette dernière soit d'ordre professionnel ou plutôt liée à des questions de citoyenneté. La redevabilité participative englobe donc les redevabilités professionnelle - dont la source n'est d'ailleurs pas uniquement interne - et politique.

Pour ces raisons d'inadéquation, il nous paraît plus fructueux de nous référer à une typologie incluant les trois formes de redevabilité esquissées ci-dessus. Cette typologie couvre les trois régimes de redevabilité distingués par Hupe et Hill (2007) que nous avons présentés au point 4.2.1. La logique centrale de ces trois formes de redevabilité et la composante de l'action publique sur laquelle elles insistent peuvent être résumées dans le tableau suivant. Nous y ajoutons une colonne indiquant le mécanisme de coordination sociale (Etzioni, 1961; Lindblom, 1977) auquel chacune de ces formes se réfère.

Tableau 14: Typologie révisée des formes de redevabilité

type de redevabilité	logique centrale	niveau d'action publique	principe
bureaucratique	conformité	inputs	hiérarchie
managériale	performance	outputs	marché
participative	éthique	outcomes	réseau

Adapté à partir de Hupe et Hill (2007)

La réduction du nombre de formes de redevabilité (de quatre à trois) nécessite une justification que nous présentons dans les quatre paragraphes suivants. Nous reviendrons ensuite sur la nouvelle typologie de la redevabilité que nous venons d'esquisser.

La redevabilité professionnelle, telle qu'approchée par Romzek et Johnston (2005), est maximale lorsque le financeur laisse la latitude d'action la plus large possible et s'intéresse en priorité aux impacts des interventions sur les bénéficiaires. Cette priorité concernerait, dans le cas de l'insertion professionnelle, le retour durable des chômeurs dans des emplois de qualité. La redevabilité participative à laquelle choisissons de nous référer concerne, elle aussi, les impacts (outcomes) de l'intervention publique. Comme toute relation de redevabilité, elle ne se limite pas à un acteur unique, mais implique une relation entre au moins deux acteurs avec l'un des deux qui se trouve en position d'être redevable envers l'autre par rapport à son action dans un contexte donné. Ces autres représentent ici les collègues (sur le lieu de travail ou dans d'autres organisations, par le biais ou non d'une association professionnelle), les formateurs (ceux qui ont enseigné le métier), les groupes d'intérêt desquels on se sent proche (partis politiques, syndicats), mais aussi les bénéficiaires des interventions et les citoyens dans leur ensemble. Il s'agit d'une forme de redevabilité informelle, étant donné que les «autres» en question ne sont pas en mesure

d'imposer des sanctions (cf. la définition de la redevabilité formelle donnée par Raelin [2011]).

La redevabilité participative ne peut toutefois pas être garantie en déléguant entièrement aux agents le choix des modes d'intervention. Il se peut, en effet, que la satisfaction individuelle de ces derniers passe par un travail selon des standards professionnels ou par une primauté à la qualité du service accordé aux citoyens, mais le lien n'est pas automatique. Des motivations d'ordre stratégique peuvent aussi être présentes, liant la satisfaction professionnelle à l'accroissement du pouvoir d'individus ou de groupes professionnels (cf. les ouvriers d'entretien décrits par Crozier [1963] qui se préoccupaient en premier lieu de leur position, au détriment du fonctionnement général de l'entreprise). C'est le sens des réserves que met Lipsky (1980) à un recours unilatéral à la redevabilité professionnelle qui libérerait les agents de base des contraintes bureaucratiques.

La redevabilité participative des *street-level bureaucrats* est limitée par le fait que ces agents sont, au mieux, des semi-professionnels, en ce qu'ils sont à la fois des bureaucrates devant prendre des décisions par rapport à des règlements et des professionnels appelés à adapter leur action aux besoins des usagers (cf. Hupe 2012; Van Berkel et al., 2010; Wright, 2003). De plus, les agents que nous avons étudiés sont encore moins des professionnels que les enseignants, les infirmiers ou les policiers. En effet, l'insertion professionnelle ne constitue pas une profession reconnue dont les membres auraient suivi un cursus similaire. Les agents rencontrés proviennent au contraire d'horizons divers et leurs activités ne sont pas encadrées par des normes professionnelles définies par une association faïtière. On trouve ainsi des spécialistes en recrutement, en gestion du personnel, en conseil en carrière, en orientation professionnelle, en psychologie du travail, en service social, en formation continue ou encore en réadaptation professionnelle, sans compter les personnes formées en sciences sociales ni les encadrants d'ateliers titulaires de formations professionnelles (jardiniers, menuisiers, peintres, cuisiniers, employés de bureau, etc.). Ces différents groupes ont des intérêts et des valeurs différents. Cette forme de redevabilité n'est donc pas univoque.

Dans de telles conditions, la redevabilité participative risque moins de s'apparenter à la défense corporatiste des privilèges d'un groupe professionnel. Elle tendra plutôt à valoriser le service rendu aux usagers, en l'occurrence aux demandeurs d'emploi. En ce sens, les agents d'insertion, conseillers ORP ou encadrants de mesures d'insertion se distinguent nettement des policiers, une profession clairement identifiée et dotée d'un fort esprit de corps qui valorise, pour sa part, l'utilité de son travail pour la population dans son ensemble, plutôt qu'en faveur des groupes cibles de la politique publique.

Cette «nouvelle» typologie peut à présent être mise en lien avec les principaux types d'instruments de redevabilité comme le montre le tableau ci-dessous. La distinction d'une troisième dimension par rapport à notre précédent effort permet une appréhension plus nuancée des différents instruments, notamment des audits et des évaluations. Elle mentionne des instruments non formalisés (interactions et protestations) qui ne constituent pas des instruments au service de l'action gouvernementale, mais qui ne sont pas pour autant dénués d'influence. Romzek et al. (2012) estiment d'ailleurs que les formes

informelles de redevabilité (notamment celles basées sur la discussion) jouent un rôle au moins aussi important que les formes formelles.

Tableau 15: Types de redevabilité et instruments associés

type de redevabilité	contrôle continu	contrôle ex post
bureaucratique	directives, procédures, normes de qualité,	audits de légalité et de conformité
managériale	indicateurs: monitoring, benchmarking, financement incitatif	audits de performance, évaluation managériale
participative	chartes, interaction avec collègues et usagers	évaluation participative, recours, protestation publique

Cette reconfiguration de notre typologie de base ne modifie pas nos questions de recherche. Il s'agit ici toujours d'observer dans quelle mesure ces différentes formes de redevabilité parviennent effectivement à s'exercer et si leur mise en œuvre simultanée n'engendre pas les conflits de redevabilité relevés notamment par Jeannot (2008). Cette question est notamment suscitée par les observations réalisées par Vaughan (1996) qui a montré que la modification de l'équilibre entre les différentes formes de redevabilité pouvait conduire, par un effet de ruissellement, à des dérives et autres effets non recherchés.

9.3 Réponses aux questions de recherche

9.3.1 Questions 1 et 2: impact sur les managers

9.3.1.1 *Redevabilité budgétaire*

Avant d'exposer la synthèse de nos résultats, il est nécessaire de noter que le développement des instruments de redevabilité ne se limite pas aux politiques de l'emploi ni aux politiques sociales. On observe plutôt un mouvement général de formalisation des relations entre le centre décisionnel, donc les organes exécutifs des politiques publiques (élus et haute administration), et les agences locales chargées de la mise en œuvre. Ce changement progressif, rendu possible par le développement de la technologie informatique (gestion et mise en réseau de bases de données complexes), semble, à tout le moins dans les cas étudiés, motivé avant tout par des éléments financiers. Cette surdétermination des aspects politiques par des questions budgétaires est également mise en avant par Clarke et Newman (1997) dans le cas des politiques sociales du Royaume-Uni.

Avec cette nouvelle forme de redevabilité, que nous avons choisi de qualifier de redevabilité budgétaire, les prescriptions administratives, qui n'étaient auparavant développées que dans des directives à diffusion restreinte, prennent place dans les textes de loi et leurs ordonnances d'application, comme si le législateur souhaitait mieux encadrer la mise en œuvre de politiques publiques dont les coûts croissants sont avant tout envisagés comme des charges et non comme des investissements. Dans ce contexte, l'équilibre budgétaire devient un objectif à part entière, preuve en est la multiplication des mécanismes de frein à l'endettement. Pour satisfaire ces objectifs financiers, on développe

alors les outils de *reporting* financier et on affine les modèles comptables afin de mieux maîtriser ce qui est perçu comme une tendance de l'administration à dépenser plus que nécessaire.

Si l'assurance-chômage n'avait pas connu un important déficit, on n'aurait probablement pas été aussi en avant dans cette entreprise formalisatrice. La rationalisation introduite par la révision «technique» de l'assurance-chômage intervient certes à un moment où le chômage reflue (1999). Elle ne vise donc pas directement à résoudre un problème social perçu comme prioritaire. Elle est surtout pensée comme un moyen de maîtriser les coûts futurs d'un système qui s'est développé très rapidement en moins d'une dizaine d'années. Les instruments choisis visent à garantir une redevabilité de type budgétaire. Ces développements ne se limitent pas à l'assurance-chômage suisse, comme le montrent Jantz et Jann (2013) dans leur comparaison des systèmes mis en œuvre dans les services publics de l'emploi de trois pays européens.

Les managers, auxquels cette section est consacrée, sont les acteurs les plus exposés aux exigences de redevabilité de l'administration cantonale. Étant donné le modèle de financement des cantons (enveloppes budgétaires fédérales pour les frais de fonctionnement et les mesures d'activation), l'administration cantonale s'active particulièrement pour rester dans le cadre budgétaire prévu (l'objectif numéro 1), voire pour ne pas dépenser l'entièreté de l'enveloppe fédérale. Concernant cette dernière stratégie, les données dont nous disposons ne permettent pas de dépasser les cas particuliers des deux cantons étudiés. Il ne nous est donc pas possible de conclure si c'est une plutôt une prudence excessive ou une volonté d'être bien considéré par la Confédération qui motive ces économies dont les conséquences sur la prise en charge des demandeurs d'emploi peuvent être importantes. Il n'existe pas non plus, à notre connaissance, de résultats scientifiques permettant de l'attester en Suisse ou ailleurs.

9.3.1.2 *La redevabilité managériale ne remplace pas la redevabilité bureaucratique*

Comme le laissait entendre Romzek (1998), le développement de nouvelles formes de redevabilité n'entraîne pas la disparition des formes existantes. La redevabilité managériale vient donc s'ajouter à la redevabilité bureaucratique. La nouvelle gestion publique répond aux attentes de redevabilité budgétaire en cherchant à orienter l'activité des agences locales vers les activités jugées essentielles, afin d'éviter les dépenses inutiles.

Comme il n'est souvent pas possible de financer l'ensemble des prestations que le cadre légal rend possible, les instruments de la NGP vont, directement ou non, fixer des priorités aux agences locales. Ces priorités vont être exprimées sous la forme de valeurs cibles en termes de prestations et de résultats, ou promues à travers des modèles de financement incitatif censés orienter l'action des agences locales avec tout autant, voire davantage, de force de persuasion que les instruments bureaucratiques.

Les instruments de redevabilité bureaucratique ne disparaissent pas, mais ils sont souvent modifiés ou couplés à de nouveaux instruments avec l'objectif de garantir simultanément performance et conformité. En effet, le développement de la redevabilité de type managérial, qui comprend les attentes en termes de performance, n'a pas freiné le développement de la redevabilité de type bureaucratique, qui concerne les prescriptions selon lesquelles le travail doit être accompli. Pour les gestionnaires, cette double exigence

de redevabilité se traduit par exemple par l'octroi d'enveloppes budgétaires dont le montant est conditionné par l'atteinte d'objectifs (valeurs cibles), et dont l'utilisation est étroitement encadrée par des normes comptables et administratives auxquelles il n'est pas permis de déroger.

9.3.1.3 *L'enveloppe budgétaire comme instrument de flexibilisation de la gestion du personnel et de pression sur les cantons peu performants*

Le développement du financement par enveloppe budgétaire est l'instrument dont l'impact est le plus évident au niveau managérial. Il conduit les responsables administratifs à flexibiliser la gestion de leurs ressources humaines. Étant donné que le montant de l'enveloppe budgétaire n'est pas connu avant la fin de l'exercice (dans le cas des ORP) et que celui de l'année suivante est lié aux résultats de l'année en cours, il n'est pas possible de garantir la pérennité des postes de travail. Cette exigence de flexibilité suscite de l'incertitude du côté des managers et contribue à créer un sentiment d'insécurité auprès de ceux des collaborateurs dont le statut est le plus précaire (auxiliaires et autres personnes engagées en contrat à durée déterminée).

Les mécanismes incitatifs définis dans les ordonnances de financement de la loi sur l'assurance-chômage s'avèrent particulièrement pénalisants pour les cantons à fort taux de chômage, étant donné que le calcul des montants des enveloppes budgétaires finançant les frais administratifs cantonaux et les mesures actives mises en œuvre est inversement corrélé au rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi et la population active du canton. Cette modulation contribue, rappelons-le, à diminuer le niveau moyen des ressources par demandeur d'emploi lorsque le chômage augmente.

9.3.1.4 *La déconnexion de la chaîne d'exécution et le manque de réflexivité*

En théorie, le développement des instruments de redevabilité vise à favoriser l'apprentissage, notamment grâce au monitoring. Cet instrument doit permettre de développer des organisations apprenantes qui, grâce à l'information récoltée, améliorent en permanence la qualité des prestations qu'elles assurent (cf. le titre évocateur de l'ouvrage de Sabel [1994] *Learning By Monitoring*¹³⁹). On peut donc s'attendre à ce que les indicateurs permettent de faire remonter les préoccupations du terrain, notamment lorsque certains changements législatifs ou réglementaires s'avèrent inopérants, qu'il s'agisse d'un problème de conception de la mesure ou d'une attribution inadéquate des ressources.

Dans les deux cas étudiés, nous constatons que les données fournies par les instruments de redevabilité n'ont pas été employées à l'appui de révisions législatives concernant les objectifs généraux des politiques et la nature des prestations visant à y répondre. Leur utilité en matière d'apprentissage se limite à l'ajustement des objectifs institutionnels, *c.-à-d.* ceux qui concernent les aspects « techniques » de la loi. Grâce à ces instruments, le

¹³⁹ Notons que la gouvernance expérimentaliste, promue par Sabel et Zeitlin (2008), s'écarte sensiblement de la nouvelle gestion publique à laquelle ces auteurs reprochent une division irréaliste des rôles du politique et des gestionnaires, entraînant le politique à fixer, sans consultation de la base, indicateurs et cibles de l'action publique.

centre décisionnel espère améliorer la gestion des flux de bénéficiaires, limiter les dépenses, ou encore uniformiser les méthodes de prise en charge.

Dans le cas de l'assurance-chômage, l'activité des ORP fait l'objet d'un monitoring très détaillé qui alimente de nombreuses études d'évaluation de type managérial cherchant principalement à déterminer les meilleures méthodes pour accroître l'efficacité des politiques de réinsertion, notamment en réduisant le taux de chômage ou en limitant la durée du chômage (cf. notamment les rapports fournis par Sheldon ou Egger). Ce sont des travaux de ce type — Lalive et al. [2000] en fournissent un premier exemple — qui ont conclu que de nombreuses mesures actives produisaient un effet de rétention (*lock-in effect*), en rallongeant la durée du chômage des personnes qui y prenaient part, car elles recherchaient moins activement un emploi durant leur participation au programme.

Les indicateurs utilisés mesurent principalement la durée d'inscription, arguant du fait qu'il s'agit du facteur le plus pénalisant pour la reprise d'un emploi. Un tel choix est cohérent avec la logique budgétaire qui promeut principalement l'objectif de gestion économe des ressources. En se focalisant sur ces indicateurs, on met l'accent sur la limitation des montants versés à titre d'indemnités de chômage. On ne peut, en revanche, faire remonter d'éventuels problèmes d'inadéquation des mesures proposées aux besoins du public cible, étant donné que ces aspects ne sont pas mesurés.

9.3.1.5 *L'exemple des instruments visant à accélérer la prise en charge*

C'est à la suite de telles études que plusieurs cantons ont mis en œuvre des instruments visant à accélérer la prise en charge. Ces derniers se matérialisent sous la forme de directives et de procédures fixant aux conseillers ORP des échéances pour réaliser avec chaque chômeur un bilan professionnel et lui prescrire des mesures actives adaptées à sa situation personnelle, mais aussi à sa durée de chômage. Ces prescriptions bureaucratiques sont accueillies avec un grand scepticisme par les acteurs de terrain qui estiment qu'elles exercent un impact négatif sur la qualité du service aux demandeurs d'emploi. Selon ces personnes, ces instruments réduisent leur marge de manœuvre et leurs possibilités d'adapter les moyens aux besoins des bénéficiaires. Ce conflit entre redevabilité bureaucratique et redevabilité participative est également constaté par Jantz et Jann (2013) qui ont étudié les services publics de l'emploi de trois pays européens. L'impact négatif sur la marge de manœuvre des acteurs de terrains a aussi été relevé par Larsen et Knuth (2010) dans le cas danois.

Parmi les responsables d'ORP, les plus proches du terrain et les plus sensibles à la redevabilité participative sont eux-mêmes peu convaincus par ce type d'instrument. En revanche, ceux qui envisagent avant tout leur rôle comme celui d'un pur gestionnaire en viennent souvent à considérer les mesures d'outputs liées au respect de ces procédures comme des objectifs à part entière. Cela peut détourner leur attention des objectifs à court (sortie de l'assurance-chômage) et moyen terme (réinsertion durable dans un emploi de qualité). La prépondérance des indicateurs d'outputs est relevée dans un grand nombre de travaux consacrés aux indicateurs (Politt & Bouckaert, 2000; Hatry, 2006) et spécifiquement relevée dans les cas de l'insertion des publics en difficulté par Brodtkin (2012).

Les responsables de mesures d'insertion sont beaucoup plus concernés par la viabilité financière de leur organisation que les responsables d'ORP, dont la dotation en personnel ne dépend ni d'un volume annuel de commande ni de l'occupation des places commandées. En conséquence, ils se montrent beaucoup plus sceptiques à l'égard de mesures qui visent à limiter le recours à leurs prestations à des moments précis du parcours des chômeurs au lieu d'être à disposition durant toute la période de chômage. Une telle décision risque en effet de limiter la fréquentation de leurs programmes, alors que la pérennité de ces derniers dépend d'un taux d'occupation optimal.

À travers cet exemple, nous constatons un enchaînement d'actions qui conduit à aggraver les difficultés de mise en œuvre. Ainsi, la prédominance des préoccupations budgétaires conduit les responsables de la politique à se focaliser sur des indicateurs liés à l'objectif, de respect du cadre budgétaire, en l'occurrence la durée du chômage. Les mesures qu'ils choisissent, ici le développement d'un modèle visant à accélérer et uniformiser la prise en charge des demandeurs d'emploi, sont celles qui sont les plus susceptibles d'exercer un impact sur cet indicateur. Au bout d'un certain temps, les mesures prises se révèlent inadaptées aux réalités du terrain qui sont nettement plus complexes que ce que les indicateurs choisis parviennent à mesurer. Cette inadaptation contribue à accentuer la déconnexion entre le sommet et la base, ce qui peut expliquer une mise en œuvre non conforme aux objectifs politiques (*street-level divergence*¹³⁴). Cette mise en œuvre divergente vise principalement à faire fonctionner le système qui connaîtrait des dysfonctions plus importantes si le modèle peu conforme à la réalité du terrain était appliqué à la lettre.

Cet enchaînement d'action, qui s'apparente à un cercle vicieux bureaucratique (Crozier, 1963), peut être ainsi résumé: préoccupations budgétaires prédominantes -> indicateurs limités à la durée du chômage -> instruments bureaucratiques liés à cet objectif et inadaptés à la réalité du terrain -> accroissement de la déconnexion entre le sommet et la base -> mise en œuvre divergente -> prise de nouvelles mesures...

9.3.1.6 *La compétition entre les structures organisationnelles freine les collaborations plus horizontales*

La mise en concurrence constitue un des principes de bases de la nouvelle gestion publique. Dans les deux cas étudiés, différents instruments permettent de susciter un certain niveau de concurrence. Les organisateurs sont mis en concurrence lors de la commande de mesures (commande d'un certain volume annuel par le SCE) et lors de la prescription (inscription des DE par les conseillers ORP chez l'un ou l'autre des prestataires), mais également par le biais des statistiques mensuelles mesurant l'occupation des places commandée ainsi que les raisons de sortie des participants (prise d'emploi, maladie, renvoi, abandon de mesure). Ces trois moments de mise en concurrence et leurs conséquences peuvent être mis en lien avec les exigences de redevabilité.

- Au moment des commandes, c'est la redevabilité budgétaire de l'administration cantonale qui est jeu avec l'objectif de gestion économe de l'enveloppe fédérale. Le manque de transparence sur ce processus permet d'accroître la concurrence entre organisateurs, car elle permet de laisser croire à chacun qu'il bénéficie d'un traitement de faveur (cf. les observations réalisées par Bode [2007] dans le cas des prestations

¹³⁴ Voir Gofen (2014) pour une analyse des déviations introduites par les agents lors de la mise en œuvre.

d'aide à domicile). En l'absence de critères de sélection clairs, les organisateurs sont en outre appelés à privilégier les attentes de redevabilité de l'administration cantonale. La concurrence porte ici sur les prix, mais également la conformité avec toutes les attentes du mandant. Ce résultat peu surprenant se retrouve dans un grand nombre d'études consacrées aux relations entre l'administration et les acteurs associatifs (Light, 2000; Salamon, 2002; Smith & Lipsky, 1993).

- La prescription des mesures devrait théoriquement entraîner la mise en concurrence des organisateurs. Les possibilités des organisateurs d'influencer le choix des conseillers apparaissent cependant limitées pour au moins deux raisons. D'une part, il est interdit aux organisateurs de faire de la publicité pour leurs prestations au sein des ORP. D'autre part, la charge de travail des conseillers les empêche souvent de visiter les mesures, de participer à des rencontres tripartites ou encore d'émettre des commentaires sur les rapports rédigés à l'issue des mesures. L'entretien de relations privilégiées entre encadrants et conseillers ORP est donc rare. La volonté de concurrence à ce niveau ne semble pas permettre d'améliorer la qualité des prestations tant des organisateurs que des ORP.
- Le monitoring mensuel de l'utilisation et des résultats des mesures constitue un instrument important pour déterminer le volume des commandes de l'année suivante. Dans le canton étudié, l'administration cantonale emploie essentiellement deux indicateurs pour comparer les organisateurs: le taux d'occupation et le taux de retour en emploi. Ces deux instruments permettent une mise en concurrence ex-post des organisateurs.
 - Le taux d'occupation est censé représenter l'indicateur d'une forte demande de la part des ORP, qui constituerait elle-même un signe de la qualité de la mesure¹³⁵. Les organisateurs qui souhaitent influencer positivement cet indicateur vont alors chercher à le maximiser, voire à le dépasser. C'est ainsi que certains directeurs fixent des objectifs de sur-occupation à leurs équipes, avec l'espoir d'obtenir une rallonge budgétaire durant l'année en cours. En l'absence de critères de sélection clairs, la maximisation de cet indicateur constitue un moyen d'influencer positivement le niveau de commande de l'administration cantonale pour l'année à venir. La concurrence pousse ici à une redevabilité en termes d'outputs.
 - Le taux de retour en emploi (proportion de participants interrompant le programme pour prendre un emploi ou prenant un emploi directement après sa fin) constitue un indicateur supplémentaire que les responsables de mesures aiment mettre en avant lorsqu'il est élevé, mais qu'ils estiment trop lié à la conjoncture, voire au profil difficile de leurs participants lorsqu'il est faible ou qu'il diminue. Dans le canton étudié et pour les programmes concernés, cet indicateur n'est pas officiellement mis en avant. Il est en revanche plus fréquemment employé pour des programmes visant directement le reclassement des participants. En l'absence

¹³⁵ Les éléments que nous venons de présenter à propos de la prescription des mesures nous conduisent à douter de la pertinence de ce postulat.

d'outcomes facilement mesurables pour leurs prestations, les organisateurs d'emplois temporaires sont peu redevables à ce niveau.

Ces différents niveaux de mise en concurrence – auxquels on pourrait ajouter la prospection des institutions accueillant des chômeurs en stage (emplois temporaires individuels) – affectent les relations entre organisateurs en limitant les possibilités de collaboration (cf. les constats relevés par Van Berkel et Borghi [2008b]). Les responsables de mesures, soucieux de leur taux d'occupation éviteront d'adresser des participants à des concurrents, même si un autre organisateur propose des postes plus adaptés. Cette concurrence limite également le poids de l'association faïtière des organisateurs dont les membres peinent à s'accorder sur une stratégie unifiée face aux exigences des autorités cantonales.

Alors que la concurrence est considérable entre les mesures d'insertion de catégories similaires, les caractéristiques du modèle des ORP contribuent à limiter la concurrence entre agences. D'une part la répartition géographique des ORP confère à chaque agence un rayon d'action distinct qui s'applique tant pour l'inscription des demandeurs d'emploi que lors des contacts avec les entreprises pour l'acquisition de places vacantes. D'autre part, les ORP ne sont pas tributaires des commandes d'un autre acteur (comme le sont les organisateurs de MMT vis-à-vis de l'administration cantonale et des ORP). L'étalonnage (*benchmarking*) des ORP constitue donc la seule modalité de concurrence entre les agences. Cette mise en concurrence peut concerner des indicateurs de moyens (entretiens, assignations, sanctions, mesures) ou de résultats (durée moyenne de chômage, taux de sorties, etc.), deux cas que nous allons à présent étudier.

En ce qui concerne les indicateurs de moyens, on peut observer une certaine tendance à la surconformité (cf. les travaux de Merton). Certains responsables se montrent très soucieux d'obtenir des valeurs égales ou supérieures à la moyenne, qu'il s'agisse de la moyenne suisse ou cantonale, notamment parce qu'une telle position leur permet de bénéficier de davantage de marge de manœuvre vis-à-vis de l'administration centrale (cf. Clarke, 2004). En ce qui concerne les indicateurs de résultats, largement influencés par le contexte économique, certains ORP observeraient un délai d'attente avant de rendre entièrement visibles par les autres ORP les places vacantes communiquées par les entreprises, ceci afin de placer prioritairement «leurs» demandeurs d'emploi. Nous ne pouvons cependant pas, faute d'une investigation systématique de cette question, conclure s'il s'agit d'une politique d'agence ou de pratiques individuelles. Toujours est-il que l'étalonnage des ORP incite les responsables d'agence à favoriser ce type d'initiative.

9.3.1.7 Facteurs modulant l'intensité de l'effet des instruments

L'effet des instruments de redevabilité sur les managers n'est pas univoque. Certains y sont plus sensibles que d'autres. Hormis les préférences des managers eux-mêmes, souvent mises en avant par la littérature managériale (cf. notamment les rapports d'évaluation de l'assurance-chômage réalisés par des cabinets d'audit comme Ernst & Young [Imboden & al., 1999]), il convient de tenir compte de facteurs contextuels, tels que les variations de l'intensité du problème social que la politique publique tente de résoudre (ici le chômage), la taille des structures, mais aussi le contexte cantonal. Ces facteurs modulent l'intensité de l'effet des instruments de redevabilité sur l'action des managers.

- La **variation du taux de chômage** entraîne des conséquences qui vont exercer un certain niveau de pression sur les managers qui réagiront alors différemment aux incitations portées par les instruments de redevabilité.
 - Lorsque le chômage augmente brutalement, les managers sont mis sous pression pour accroître leur capacité d'accueil (nombre de demandeurs d'emploi pris en charge). Ils bénéficient en échange d'une relative tolérance sur les autres aspects de leur activité (conformité et performance), étant donné que c'est ici une logique de flux qui prime et que la demande excède les ressources qu'ils ont à disposition.
 - Lorsque le taux de chômage diminue, les managers sont en revanche appelés à rationaliser leur organisation afin de s'adapter au fléchissement de la demande. Tant que cette rationalisation n'est pas accomplie, ils se trouvent face à des attentes accrues de conformité et de performance. C'est souvent à ce moment qu'ils développeront des instruments de contrôle bureaucratiques (procédures, normes de qualité) ou managériaux (indicateurs et valeurs cibles). Les instruments de type bureaucratique visent à rationaliser l'organisation, tandis que les instruments de type managérial visent à afficher la performance de l'organisation, notamment pour prouver son efficacité.
- L'intensité du recours aux instruments de redevabilité est liée au niveau de **confiance** des managers dans les capacités professionnelles et la motivation des agents de leur organisation. Ce niveau de confiance peut être mis en rapport avec le partage d'une culture commune. Les managers issus du monde de la gestion sont souvent plus compétents sur le plan comptable, mais aussi moins capables de faire confiance aux agents que ceux qui partagent des valeurs professionnelles avec ces derniers. Une analyse sérieuse des relations entre le degré de confiance et l'usage des instruments de redevabilité nécessiterait cependant des investigations supplémentaires. À ce stade nous nous limiterons à relever qu'il existe un conflit potentiel entre redevabilité professionnelle et redevabilités managériale et bureaucratique¹³⁶.
- La **taille de l'organisation** joue aussi un rôle. La distance entre managers et agents est en effet moins grande dans les petites structures, car plus le nombre de collaborateurs et leur dispersion géographique augmentent, plus la supervision directe devient impossible. En l'absence de supervision directe, les managers favorisent souvent la formalisation. C'est souvent en phase de croissance que les organisations adoptent des systèmes qualité et développent des indicateurs et des tableaux de bord. Les managers des grandes organisations et de celles qui sont en train de s'agrandir accueilleront plus favorablement les demandes de redevabilité bureaucratique et managériale, pour des raisons culturelles (proximité idéologique) et organisationnelles (intégration plus facile des instruments gestionnaires internes et externes.)
- Le **contexte cantonal** peut aussi influencer le recours aux instruments de redevabilité. On constate ainsi que certains cantons accordaient peu d'importance aux instruments

¹³⁶ Ce point sera approfondi dans la section consacrée à l'impact des instruments sur la marge de manœuvre des agents de base (9.3.2).

de pilotage alors que d'autres y faisaient massivement recours¹³⁷. Comme dans le cas de la relation entre managers et agents, on peut partiellement expliquer les différentes orientations cantonales en fonction de la personnalité ou de l'orientation politique des chefs de département ou des directeurs des services cantonaux de l'emploi¹³⁸. Des facteurs contextuels sont également en jeu (le canton est-il plus ou moins touché par le chômage ?; est-il en position de résister aux pressions de la Confédération ?). En fonction de ces facteurs, la pression répercutée sur les managers sera plus ou moins importante, ce qui influencera la souplesse dont ces derniers pourront faire preuve dans la gestion de la marge discrétionnaire de leurs collaborateurs.

Ces éléments nous permettent de conclure que l'impact des instruments de redevabilité bureaucratiques et managériaux peut varier de différentes manières et qu'il faut donc se montrer prudent dans l'analyse des données recueillies. La section suivante tente de mieux distinguer les interactions entre le contexte, en l'occurrence la variation du nombre de chômeurs, et l'instrument constitué par les enveloppes budgétaires.

9.3.1.8 Impact de la nécessité de fonctionner à flux tendus

L'insertion professionnelle est une activité dont la demande fluctue en fonction des effectifs de demandeurs d'emploi qui dépendent eux-mêmes du marché de l'emploi (lorsque le marché est contracté, les entrées au chômage augmentent, lorsqu'il est détendu ce sont les sorties qui s'accroissent). De ce fait, il serait erroné d'attribuer aux instruments, ici principalement le financement par enveloppe budgétaire, l'ensemble des problèmes liés à cette flexibilité. Un tel instrument découle cependant d'une ambition potentiellement problématique de rationaliser le système en le faisant fonctionner à flux tendus.

Pour parvenir à ce type de fonctionnement, les managers consacrent une part importante de leur activité à organiser les conséquences de la variabilité du nombre de bénéficiaires que leur organisation est amenée à prendre en charge. Dans la première étude de cas, les responsables d'ORP doivent veiller à optimiser la charge de dossiers des conseillers pour limiter la surcharge. Dans la seconde, les directeurs de mesures de réinsertion ont également à répartir les demandeurs d'emploi entre les agents. Dans le cas des programmes collectifs, ils doivent encore garantir l'organisation de la production (répartition des participants sur les différents postes de travail). Cette dernière activité constitue d'ailleurs un éternel recommencement, étant donné la fluctuation quotidienne du nombre de participants.

Pour occuper les places commandées, les organisateurs doivent recevoir individuellement avant le début de la mesure chaque candidat assigné par un ORP et prévoir l'accueil de nouveaux participants chaque semaine, ce qui empêche de rationaliser le processus d'accueil. De même les ORP doivent recevoir au plus vite les nouveaux demandeurs d'emploi afin de procéder à leur inscription, un processus long qui doit être réalisé en intégralité même si le demandeur d'emploi a déjà une promesse d'engagement dans les

¹³⁷ Cette phrase est rédigée au passé, car depuis 2004 la situation a passablement changé. Nous ne connaissons plus aucun cas de canton qui soit encore peu concerné par ces instruments.

¹³⁸ Ces facteurs de discrétion par rapport aux instruments de redevabilité formelle se retrouvent à tous les niveaux: canton, managers, agents.

mois à venir. Dans les deux cas, les exigences de redevabilité à l'égard des financeurs conduisent les managers à s'assurer que la prise en charge de tous les demandeurs d'emploi est formellement documentée (dans PLASTA pour les ORP et dans des bases de données internes pour les organisateurs de mesures). Ces traces écrites leur permettront de justifier l'utilisation des ressources allouées à leur organisation. Dans certains cas, le temps consacré à ce travail de documentation est plus long que celui consacré à son suivi, par exemple lorsqu'une personne quitte l'ORP après un mois de chômage ou lorsque le participant reçu en entretien préliminaire pour participer à une MMT ne commence jamais la mesure.

9.3.1.9 Effectivité et efficacité en termes de pilotage des instruments de redevabilité

Pour conclure le point concernant l'impact des instruments sur les managers, nous allons reprendre systématiquement les trois principales catégories d'instruments: enveloppes budgétaires, monitoring et directives bureaucratiques.

Le **financement par enveloppe** est devenu un instrument incontournable qui incite effectivement les cantons à une gestion économe des moyens qui leur sont alloués par la Confédération. L'enveloppe budgétaire a un double effet. D'une part, elle permet au financeur de réaliser des économies, car seules les dépenses attestées sont prises en charge dans les limites convenues. D'autre part, elle oblige le financé à faire preuve de flexibilité en adaptant chaque année le volume de son offre. En théorie, le système devrait accroître la marge de manœuvre de ses bénéficiaires qui se verraient confier un budget global qu'ils utiliseraient de la manière la plus efficiente possible en fonction d'indicateurs de résultats. En pratique, nous constatons que l'administration garde une mainmise de type bureaucratique sur l'usage de cette enveloppe. Dans le cas des ORP, l'enveloppe fédérale est répartie dans les lignes budgétaires cantonales qui spécifient les montants dévolus à chacune de ces lignes (frais de personnel, frais d'infrastructures, etc.). Dans le cas des mesures d'insertion, les procédures comptables sont, elles aussi, d'un niveau de détail considérable, ce qui réduit l'avantage théorique de l'enveloppe budgétaire. Étant donné les incertitudes qu'il introduit (variabilité d'une année à l'autre), le financement par enveloppe budgétaire semble plutôt limiter les possibilités de pilotage. Il n'est en effet pas possible de planifier l'utilisation de ressources dont la variation est peu prévisible.

Dans toutes les unités étudiées, un certain nombre de données sont recueillies en mises en forme à intervalles réguliers. Le **monitoring de la performance** des organisations permet aux managers d'obtenir une vision synthétique des activités menées. Les indicateurs apportent donc une certaine information qui peut se révéler utile au pilotage des organisations. On observe que les managers suivent de près ces chiffres et entreprennent des actions correctives en cas d'écart par rapport à certaines valeurs cibles. La question de la pertinence de ces indicateurs reste à aborder. Elle le sera dans la section suivante.

L'activité des ORP comporte une grande part de travail administratif, étant donné que la prise en charge des demandeurs d'emploi doit s'effectuer en conformité avec un grand nombre de **directives**. Pour les autorités administratives cantonales et fédérales, les responsables d'ORP constituent les garants de cette conformité. Ces autorités s'assurent ponctuellement de cette conformité par le biais d'audits ou de révisions (cf. le passage des inspecteurs du SECO présenté au point 5.3.5). Le processus est similaire pour les organisateurs de mesures avec davantage de contrôles financiers. Dans les deux cas,

l'existence de ces directives et la possibilité de contrôles externes incitent les managers à développer des systèmes de contrôle interne leur permettant de mieux repérer les cas de non-conformité. En matière de pilotage, ces instruments permettent un pilotage de la conformité. Ce type de pilotage s'avère moins contestable (par les agents locaux) qu'un pilotage de la performance, étant donné que la règle est clairement établie, alors que la définition d'une performance adéquate est loin d'être partagée. Il ne permet en revanche pas de garantir que les mesures prises aient un impact positif en termes de réinsertion.

Les éléments présentés au long de cette section 9.3.1 nous permettent de conclure à un impact mitigé des instruments de redevabilité sur les managers. Les instruments étudiés permettent effectivement de réaliser des économies et d'accroître la conformité du travail administratif. Ils s'avèrent en revanche inopérants à accroître l'efficacité de la politique publique de réinsertion.

9.3.2 Question 3: impact des instruments de redevabilité sur le pouvoir discrétionnaire des agents

Pour répondre à cette question nous traiterons dans un premier temps des instruments de redevabilité bureaucratique, puis des instruments de redevabilité managériale. Cette section sera relativement brève étant donné que les données récoltées apportent peu d'éléments nouveaux à une question récurrente dans les études de mise en œuvre.

9.3.2.1 Redevabilité bureaucratique

En ce qui concerne l'impact des instruments bureaucratiques, qu'il s'agisse d'un contrôle interne ou externe, les observations que nous avons recueillies confirment les résultats d'une longue tradition de travaux sociologiques étudiant les dynamiques organisationnelles. Le contrôle serré des agents suscite des effets non voulus, tels que la baisse de la motivation et de la performance. Pour répondre à la supervision accrue de leur travail, les agents adoptent en effet des comportements stratégiques amenant à un déplacement des objectifs poursuivis. Le développement des normes dites de qualité, instrument «moderne» de redevabilité bureaucratique, n'accroît par exemple pas la qualité du suivi des demandeurs d'emploi. Il contribue en revanche à focaliser les acteurs sur des objectifs intermédiaires liés à la conformité plus qu'à l'efficacité. Il ne permet pas non plus de contrôler les aspects qualitatifs du travail des agents.

Dans le cas des ORP, les procédures que nous avons étudiées, formalisation du bilan professionnel des nouveaux chômeurs, contrôle des recherches d'emploi, suivi des sanctions et des assignations, parviennent à réduire une partie du pouvoir discrétionnaire des agents. Ce sont en particulier les délais pour accomplir certaines actions qui sont concernés, mais le contenu effectif de ces actions reste entièrement discrétionnaire. Les conseillers doivent, dans certains délais, évaluer la présence et la qualité des recherches d'emploi, convoquer les demandeurs d'emploi pour des entretiens périodiques, attribuer des mesures, réaliser des bilans. Il n'est pas possible pour la hiérarchie de vérifier si ces recherches ont réellement été contrôlées, ni sur quels critères. Il n'est pas non plus possible de connaître le déroulement réel des entretiens périodiques. De même la pertinence de l'attribution de telle ou telle mesure est difficile à évaluer, tout comme l'exactitude des informations consignées dans un bilan.

Cette incertitude quant au déroulement réel des opérations est également présente dans les mesures de réinsertion qui sont confiées à des prestataires externes à l'administration donc encore moins directement «supervisables» que les conseillers ORP qui, eux, travaillent dans des locaux de l'administration et sont reliés au réseau informatique de l'État et donc plus facilement contrôlables (notamment par le biais de logiciels précisant le déroulement des opérations). Dans les deux cas, les aspects qualitatifs du travail d'insertion professionnelle ne peuvent pas être directement contrôlés par des instruments de type bureaucratique. Ces résultats confirment ceux des travaux évoqués dans les premiers chapitres de cette thèse (Blau, 1963; Brodtkin, 2007; Lavitry, 2009a; Lettinga & Moulijn, 2004; Lipsky, 1980, 2010; Winter, 2000) et dans la synthèse figurant au point 4.2.2.1).

9.3.2.2 *Redevabilité managériale*

En ce qui concerne l'impact des instruments de redevabilité managériale, en l'occurrence les indicateurs de performance des conseillers en personnel et, dans une moindre mesure, le taux d'occupation des emplois temporaires, nous constatons que l'utilisation d'indicateurs à des fins de contrôle entraîne des pressions sur les agents qui réagissent en développant des stratégies de contournement afin de conserver une marge discrétionnaire qui se voit partiellement dévoilée par le recours aux indicateurs de performance mesurant leur activité. Ces éléments confirment les résultats des travaux de Thomas et Davies (2005) sur la résistance des agents de base au pouvoir hiérarchique. Nous pouvons affirmer, à l'instar de Brodtkin (2007, 2011b) que les instruments managériaux de mesure de la performance ne font pas disparaître le problème de divergence entre les politiques telles que conçues et leur mise en œuvre.

À partir du moment où le pouvoir discrétionnaire ne disparaît pas, il subsiste un risque souvent évoqué de traitement inégalitaire des bénéficiaires dans le but d'afficher de bons résultats. Cet écrémage en fonction de la performance ne se matérialise pas aussi nettement que l'on aurait pu l'envisager¹³⁹. Selon nos observations, le rationnement, en cas de surcharge, du temps à disposition touche en premier lieu les bénéficiaires avec lesquels les aspects relationnels sont peu satisfaisants, plutôt que ceux dont la situation paraît trop compliquée pour atteindre des résultats (cf. le point 9.3.3.1). Dans de tels cas, on constate donc que les instruments de redevabilité managériale ne suscitent pas forcément un traitement différencié des bénéficiaires qui serait orienté dans une optique productiviste. Le traitement différencié préexiste à la mise en œuvre des instruments managériaux, il est lié à la nécessité qu'ont les agents de donner du sens à leur activité (cf. Blau, 1963).

Il semble, en outre, que la coexistence de multiples formes de redevabilité permette de limiter les risques de traitement inégalitaire qui pourraient découler d'une influence du pouvoir discrétionnaire des agents par les instruments managériaux. D'une part, les instruments de redevabilité bureaucratique rendent obligatoire une prise en charge minimale de chaque demandeur d'emploi¹⁴⁰. D'autre part, la redevabilité participative, qui

¹³⁹ Il existe toutefois d'autres modalités de traitement inégalitaire motivées par d'autres facteurs que les instruments de redevabilité managériale. Nous y reviendrons au point 9.3.3.1.

¹⁴⁰ Dans l'agence de placement observée par Blau (1963), il n'existait pas d'instrument permettant de contrôler que chaque chômeur fasse bien l'objet d'un suivi minimal. Dans ces conditions il était possible aux

englobe les aspects professionnels et relationnels, appelle les agents à mettre en œuvre des interventions leur permettant de répondre à la fois à leur propre besoin d'être utiles et aux attentes des usagers. Étant donné que les différents modes de redevabilité sont en interaction, l'un ou l'autre de ces aspects peut se retrouver temporairement mis en avant.

L'atteinte d'un seuil minimal de performance constitue toutefois une source de sécurité pour les agents. Elle les met en effet à l'abri de tentatives plus directes de leurs supérieurs d'influencer leur travail¹⁴¹. En ce sens, l'atteinte des cibles constitue un moyen de préserver son pouvoir discrétionnaire. Lorsque les cibles sont trop ambitieuses, les agents peuvent arguer de la surcharge pour justifier leur non-atteinte. Nous constatons ici que ce mécanisme est très similaire à celui qui caractérise le rapport des managers aux instruments de mesure de performance globaux (cf. 9.3.1.7).

Les éléments recueillis nous permettent de conclure à un impact limité des instruments de redevabilité bureaucratique et managériale sur le pouvoir discrétionnaire des agents. Nous constatons cependant que la multiplication des couches de redevabilité permet de limiter les comportements les plus déviants.

9.3.3 *Questions 4 et 5: impact sur la capacité des agents à apporter une aide aux usagers*

Avant de développer les réponses à nos deux dernières questions de recherche, nous tenons à rappeler qu'il ne nous est pas possible d'évaluer réellement l'impact du suivi ORP ni celui des mesures d'activation en termes de modifications du comportement des bénéficiaires durant et après la mise en œuvre de ces deux composantes fondamentales des politiques actives de l'emploi. Une telle évaluation ne figurait pas parmi nos objectifs. Nous souhaitons en revanche évaluer l'impact des instruments de redevabilité bureaucratique et managériale sur le comportement des agents, qui constituent d'ailleurs le public cible principal de ces instruments¹⁴². L'activité des agents a comme objectif central la réinsertion des demandeurs d'emploi, à travers un processus de suivi individualisé. Les instruments de redevabilité cherchent à favoriser une mise en œuvre conforme (redevabilité bureaucratique) et efficiente (redevabilité managériale) de cet objectif¹⁴³. C'est cette double hypothèse théorique que nous avons questionnée au cours de cette thèse.

L'analyse que nous réalisons se focalise sur les conséquences inattendues de la mise en œuvre de ces instruments. Notons au passage, avant d'y revenir dans une section ultérieure, que ces conséquences ne sont pas réellement inattendues d'un point de vue scientifique tant elles se situent dans la ligne des observations relevées par une longue tradition d'étude des mécanismes bureaucratiques au niveau des employés (cf. 9.4.2 infra),

réceptionnistes de renvoyer directement chez elles toutes les personnes dont le profil ne correspondait pas aux offres d'emploi reçues par l'agence.

¹⁴¹ Ce mécanisme est semblable à celui que nous avons identifié précédemment dans le cas des managers.

¹⁴² Nous faisons, une fois de plus, référence à la théorie de l'évaluation des politiques publiques qui désigne comme public cible les groupes d'individus dont l'instrument évalué ambitionne de modifier le comportement.

¹⁴³ Nous ne disposons pas, en revanche, de données suffisantes pour évaluer l'impact des instruments informels de redevabilité participative.

tradition qui trouve son prolongement dans les travaux consacrés aux agents publics et aux effets du managérialisme.

9.3.3.1 Redevabilités bureaucratique et managériale vs redevabilité participative

L'intensification du rythme de travail constitue un premier effet du développement des instruments de redevabilité. Cette intensification n'entraîne cependant pas d'amélioration de la qualité du suivi des bénéficiaires en raison de l'alourdissement de la charge administrative des agents qui doivent, pour ainsi dire, prendre le temps de la redevabilité (cf. Chauvière, 2006; Divay & Perez, 2010; Sandford, 2000). Pour garantir la conformité de leurs actes, les agents doivent suivre des procédures qui pourraient leur simplifier le travail si elles n'étaient pas si nombreuses et si sujettes à modifications. Pour attester de l'impact de leur action sur les bénéficiaires, ils doivent documenter les interventions qu'ils entreprennent et les effets de ces dernières (dans la mesure où ils peuvent les observer).

Nous nous trouvons dans un champ dans lequel interviennent plusieurs types d'agents. Selon la logique de ce champ, des généralistes réalisent un premier bilan et prescrivent une intervention en mandatant des spécialistes qui sont tenus de documenter l'impact de leur intervention. Ainsi, un conseiller ORP qui attribue une mesure de formation à la méthodologie de recherche d'emploi ou un bilan de compétences doit disposer d'un rapport montrant que cette mesure a permis d'améliorer la capacité du participant à retrouver un emploi.

En l'occurrence, ce n'est pas le conseiller en personnel qui rédige ce rapport, mais ce sont les collaborateurs des organismes spécialisés dans ces prestations qui devront documenter leur action et ses effets. Pour garantir le financement futur de leur organisation et la pérennité de leur poste de travail, grâce à un nombre de participants suffisant, ces agents vont s'efforcer de répondre avec la plus grande conformité aux attentes du prescripteur. Ce faisant, ils risquent, eux aussi, de consacrer moins de temps au suivi effectif des demandeurs d'emploi. Ce temps peut être pris par la rédaction de rapports d'évaluation attestant de l'effectivité de leur intervention et par la prise en charge d'aspects liés au contrôle des demandeurs d'emploi qui ne figurent pas dans leur cahier des charges. Nous constatons donc que l'interaction entre les exigences de redevabilité budgétaire (occuper les places commandées), bureaucratique (respecter les procédures) et managériale (rendre compte des effets de son action) tend à réduire la disponibilité des agents des mesures d'insertion à l'égard des bénéficiaires.

Ce type de conséquence «inattendue» peut aussi s'observer dans les ORP lorsque le chômage est en hausse rapide. En effet, dans ces cas l'accroissement de la charge de dossiers n'est pas compensé directement par de nouveaux engagements, étant donné le temps nécessaire pour décider et réaliser le recrutement de collaborateurs supplémentaires qui doivent en outre être formés avant d'atteindre un niveau de performance permettant l'allègement de la charge de travail de leurs collègues. Ces exemples permettent de constater clairement des conflits de redevabilité. La redevabilité budgétaire des cantons leur demande de ne pas dépasser le plafond prévu, voire conserver des réserves. La redevabilité bureaucratique des conseillers leur demande de réaliser un suivi conforme du point de vue administratif. La redevabilité managériale conduit les gestionnaires à faire en sorte d'afficher des indicateurs aux valeurs satisfaisantes, ces indicateurs étant le plus souvent liés à des produits administratifs, comme l'attribution de mesures dans certains

délais. Par leur addition, ces exigences de redevabilité contribuent à un suivi plus espacé des demandeurs d'emploi, étant donné que la charge augmente, et moins focalisé sur la réinsertion professionnelle, étant donné l'importance donnée à des exigences annexes (respect de procédures et focalisation de la hiérarchie intermédiaire sur des indicateurs d'outputs). C'est donc à nouveau la redevabilité participative qui se voit éclipsée par d'autres types d'attentes plus contraignantes.

Dans cette «nouvelle bureaucratie» (Travers, 2007), les agents engagés pour favoriser la réinsertion des chômeurs sont incités à privilégier l'accomplissement des actions dont les effets sont mesurables et mesurés. Ces actions sont celles qui (1) permettent de respecter le cadre budgétaire (redevabilité budgétaire), (2) garantissent la conformité des actions entreprises (redevabilité bureaucratique) et (3) sont censées favoriser la réinsertion rapide (redevabilité managériale).

Les attentes de redevabilité bureaucratique et managériale¹⁴⁴ ont tendance à entrer en conflit avec les formes de redevabilité participative (envers les bénéficiaires, les collègues et la société dans son ensemble). L'existence de ce type de conflit de redevabilités est amplement documentée dans la littérature spécialisée dans l'administration publique (Kim, 2005; Newcomer, 1998; Page, 2006; Romzek & Ingraham, 2000). On l'observe aussi, plus spécifiquement, dans les politiques d'insertion socioprofessionnelle (Divay & Perez, 2010; Hasenfeld & Powell, 2004; Lavitry, 2009a; Morgen, 2001; Van Berkel & al., 2010).

Ce conflit de redevabilités n'est pas uniquement dû à une réduction du temps à disposition. Il provient aussi d'une divergence d'objectifs. L'accent sur la sortie rapide des bénéficiaires n'est pas forcément en lien avec leur réinsertion durable. Dans le cas des personnes les moins recherchées sur le marché de l'emploi (les catégories concernées varient selon les périodes), les injonctions bureaucratiques et managériales peuvent susciter une variante du bien connu effet d'écroulement, qui voit les conseillers ORP espacer le suivi des demandeurs d'emploi les plus problématiques, en les envoyant, par exemple, dans un PET (cf. la stratégie de *parking* évoquée par Van Berkel et Van der Aa [2005]).

Comme le faisait déjà remarquer Blau (1963) à propos de l'agence de placement qu'il avait étudiée entre 1948 et 1949, les agents tirent la plus grande satisfaction de leur travail des interactions fructueuses qu'ils ont avec les usagers, en l'occurrence les demandeurs d'emploi. Dans la majorité des situations observées au cours de nos études de cas, c'est le souci de maintenir une relation agréable avec les usagers qui oriente le comportement des agents. C'est aussi ce que notaient Maynard-Moody et Musheno (2003). Lorsque des bénéficiaires refusent, en quelque sorte, de jouer le jeu, soit en manifestant des attentes exagérées, soit en entrant en opposition directe, voire en refusant de coopérer, les agents se désolidarisent plus facilement de ces derniers, privilégiant alors d'autres formes de redevabilité (par exemple le respect des normes en matière de sanctions).

La relative empathie des agents pour les bénéficiaires n'est pas toujours bien considérée par les autorités administratives et politiques souvent préoccupées d'éviter des cas d'abus qui pourraient les décrédibiliser. Elle pourrait même, selon une opinion largement

¹⁴⁴ La redevabilité budgétaire se situe entre ces deux formes de redevabilité, car elle porte à la fois sur la conformité et sur les résultats, en l'occurrence financiers.

répandue dans les niveaux hiérarchiques supérieurs des ORP, freiner le processus de réinsertion, notamment en raison d'une compréhension exagérée pour les demandeurs d'emploi insuffisamment proactifs ou ceux qui ne respectent pas entièrement leurs obligations légales. Dans les faits, la redevabilité participative des agents les porte à estimer qu'il n'est pas productif de pénaliser, aussi lourdement que le prévoit le barème officiel, des comportements qui relèvent d'une négligence explicable par différents facteurs (assurés psychologiquement fragiles oubliant d'accomplir certaines démarches ou assurés rencontrant de graves difficultés dans leur vie personnelle). Le renforcement des procédures liées au contrôle des recherches d'emploi, à la prise de sanctions, ainsi que, dans le canton A, l'objectif d'accroissement du taux de sanctions, constituent des instruments managériaux et bureaucratiques visant à juguler ce type de comportement et entrant en conflit direct avec la redevabilité participative.

Dans le cas des mesures d'insertion, les procédures de contrôle du travail des agents sont moins développées et ces derniers ne disposent pas des mêmes moyens de contrainte sur les demandeurs d'emploi que les conseillers ORP qui peuvent décider de suspensions d'indemnités pour des durées de plusieurs semaines. L'observation des ateliers de recherche d'emploi organisés dans le cadre des PET montre que les animateurs de ces ateliers disposent d'une marge discrétionnaire importante. Dans ce cadre, ils choisissent de ne pas pénaliser les participants peu ponctuels et font preuve de souplesse quant aux horaires de départ. Cette relative tolérance ne les empêche pas d'apporter une aide individualisée aux demandeurs d'emploi qui le souhaitent, au risque de «faire à la place» de ces derniers.¹⁴⁵ Cet exemple permet de confirmer le lien entre redevabilité participative et marge discrétionnaire.

9.3.3.2 Modèle du «conseiller contrôleur» et dimension occupationnelle des PET

Selon les données que nous avons récoltées, le canton B parvient mieux, en 2004, que le canton A à imposer le modèle du conseiller contrôleur (par référence à la typologie établie par Avarquez [2009], cf. le point 4.2.5). La mise en place de tableaux de bord d'autogestion permet en effet de focaliser l'action des conseillers sur les aspects liés au contrôle des demandeurs d'emploi. Ces tableaux peuvent aussi, même si ce n'est pas leur but initial, être consultés par les directions d'agences qui peuvent rapidement constater le niveau de suivi administratif des dossiers de tous leurs collaborateurs¹⁴⁶. Conjuguée à l'éventualité toujours envisageable d'une visite de l'inspecteur du SECO, l'existence de ces instruments de redevabilité à distance (cf. Buffat, 2011) oblige les conseillers à soigner les aspects administratifs de leur activité et, par conséquent, à diminuer la part consacrée aux autres aspects, notamment relationnels (avec les chômeurs, mais aussi avec les autres agents voire avec les employeurs).

Dans les PET, l'accent est principalement mis sur l'occupation des participants (un constat qu'effectue également Brodtkin [2011b]) et des places commandées. Comme les programmes et leurs participants sont très différents, il n'est pas possible de prendre en

¹⁴⁵ La seule limite, non négligeable, à cette aide provient de la limitation des moyens (un seul animateur pour une dizaine de demandeurs d'emploi).

¹⁴⁶ Nous n'avons pas remarqué ce point en 2004, mais des contacts ultérieurs nous ont permis de constater l'existence de ces pratiques.

compte les taux de réinsertion, même si ces derniers sont tout de même calculés. De plus, les mesures organisées en atelier sont rarement envisagées comme de réels tremplins vers l'emploi. La stratégie officielle donne même la possibilité de leur fixer, comme dans le canton B, un objectif de contrôle des demandeurs d'emploi. Au vu du nombre de participants qui se désinscrivent du chômage avant la date de début de la mesure, ce contrôle semble efficace en amont de la mesure. Si l'on se fie aux interprétations économiques, les mesures de type «programme d'occupation» auraient un effet repoussoir (*threat effect*, cf. Rosholm & Svaer, 2004 ou Lalive & al., 2006) sur les chômeurs les plus employables qui feraient tout leur possible pour retrouver un emploi, même inférieur à leurs attentes, afin d'éviter d'y prendre part. Ces mesures permettraient aussi de lutter contre le travail au noir de certaines personnes indemnisées par l'assurance-chômage en les obligeant à se désinscrire pour pouvoir conserver leur emploi non déclaré (ou à mettre un terme à cet emploi).

En regard de l'objectif de contrôle assigné à cette mesure, les attentes de redevabilité du SCE en termes d'occupation des participants (cf. 9.3.1.6) s'avèrent rationnelles. Elles le sont moins si l'on raisonne en prenant en compte la participation effective à la mesure des demandeurs d'emploi qui y ont été envoyés pour développer des compétences ou valider un projet professionnel, objectifs qui ne sont pas valorisés de la même manière que le contrôle. Nous constatons que la qualité de cette aide continue à dépendre de facteurs discrétionnaires.

9.3.3.3 *Instruments de redevabilité et modèles d'activation*

Nous avons l'ambition de montrer le lien entre les instruments de redevabilité bureaucratique et managériale et les différents modèles d'activation des demandeurs d'emploi présentés au point 4.2.5. Ce lien n'est pas univoque étant donné la variété des instruments et le caractère simultané de leur mise en œuvre. Nous allons toutefois rendre compte de l'impact du développement de ces instruments sur les tensions présentes dans ces différents modèles.

- Lorsque les agents sont chargés du **placement**, on observe une tension entre les attentes des employeurs et celles des demandeurs d'emploi. Sur la base des cas étudiés, nous estimons que les instruments de redevabilité incitent les agents (et le système) à favoriser la logique des employeurs. Pour parvenir à réaliser suffisamment de placements, ils vont, d'une part, écarter les demandeurs d'emploi qui leur paraissent les plus éloignés de l'emploi et, d'autre part, tenter de faire évoluer les préférences des demandeurs d'emploi pour les faire correspondre à celles des employeurs sur lesquels ils disposent de nettement moins de leviers d'action. Les subventions à l'embauche (modèle du **subventionnement**) pourraient éventuellement constituer un de ces leviers, étant donné que ce sont les agents qui sont en position de les accorder. Nous ne disposons cependant pas de suffisamment de données pour le prouver.
- Dans le modèle d'activation par la **qualification**, la tension principale concerne le statut des formations accordées aux demandeurs d'emploi. Ces dernières peuvent soit renforcer des compétences (souvent comportementales), soit développer et certifier des qualifications. Le renforcement des instruments de redevabilité bureaucratique et managériale incite les agents (et le système) à proposer davantage de formations brèves et dépourvues de reconnaissance formelle, étant donné leur moindre coût

(primauté des préoccupations budgétaires). Nous notons cependant que le cadre légal lui-même limite déjà considérablement le recours à des formations certifiantes. En effet, la LACI ne finance pas, sauf exception, des formations de base¹⁴⁷

- Lorsque l'activation se traduit par un modèle d'**occupation**, il existe une tension liée à la prise en compte des souhaits du bénéficiaire qui s'exerce entre l'objectif de contrôle et celui de développement de l'autonomie. En théorie, les agents devraient discipliner les demandeurs d'emploi (ponctualité, assiduité, maîtrise de soi) tout en les émancipant (autonomie dans le travail et la recherche d'emploi, créativité)¹⁴⁸. L'essor des instruments de redevabilité incite les agents (et le système) à favoriser l'objectif de contrôle dont l'atteinte est plus facilement objectivable et qui correspond à la logique bureaucratique fondée sur la conformité. Cet essor pourrait contribuer à expliquer pourquoi dans les cas étudiés par Meyers et al. (1998) ou encore par Brodtkin (2011b) les dispositions restrictives étaient systématiquement mises en œuvre, alors que ce qui concernait le suivi personnalisé était «à la carte».
- La tension principale du modèle d'**accompagnement** oppose le développement de la confiance en soi des demandeurs d'emploi et leur stigmatisation comme nous l'avons développé au point 4.2.5. Le suivi individualisé est porteur d'un risque de psychologisation abusive de la situation de non-emploi conduisant à l'internalisation des causes du chômage. Le développement des formes de redevabilité bureaucratique et managériale ne semble pas exercer d'impact sur cette dimension. La mise en œuvre d'un accompagnement qui évite cet écueil dépend, en effet, surtout des capacités professionnelles des agents qui ne sont souvent pas formés à de telles tâches. On attend des conseillers ORP qu'ils soient spécialisés en premier lieu dans l'application du cadre légal, puis en gestion des ressources humaines. Le travail social n'est pas une discipline enseignée durant le brevet fédéral qui doit certifier leurs compétences. Dans les mesures en atelier, le recrutement des encadrants se fait avant tout sur les compétences techniques. En conséquence, même le développement hypothétique d'une redevabilité de type professionnel ne pourrait, actuellement, garantir que l'accompagnement parvienne à renforcer la capacité d'action des demandeurs d'emploi, étant donné le manque de connaissances professionnelles des encadrants en la matière. Un tel état de fait ne peut qu'appeler à développer les modalités de redevabilité informelles (échanges entre pairs, formation continue) afin de renforcer ces compétences.

¹⁴⁷ L'allocation de formation, qui permet de financer une formation professionnelle de niveau CFC pour les plus de 30 sans formation, n'est employée qu'exceptionnellement, notamment parce que la durée de la formation excède en général celle des droits au chômage.

¹⁴⁸ Cette tension se retrouve dans l'activité de nombreux autres agents exerçant des activités de socialisation (cf. Dubet, 2002).

9.4 Discussion du cadre conceptuel

9.4.1 Pertinence de l'usage de l'approche de la «street-level bureaucracy»

Nous avons recouru, pour construire notre problématique au concept de redevabilité, que nous avons discuté au point 9.2, et à l'approche de la *street-level bureaucracy* (abrégé SLB dans la suite du texte) à laquelle nous allons à présent consacrer une rapide discussion. Nous commencerons par montrer en quoi notre travail se rattache à cette approche. Nous examinerons ensuite par quels aspects il tend à s'en écarter.

L'approche développée par Lipsky (1969, 1981) et approfondie ensuite par une communauté active de chercheurs s'avère utile pour étudier la mise en œuvre des politiques publiques dans une perspective *bottom-up*. Elle permet de ne pas se centrer sur le vécu des agents, comme le ferait une perspective psychologisante, et de ne pas se limiter à une étude des interactions entre agents et bénéficiaires qui seraient abstraites de leur contexte (perspective ethnométhodologique) ou principalement surdéterminée par des rapports sociaux (de classe ou de sexe), comme le font d'autres approches de type *bottom-up*.

L'approche SLB nous a permis de situer l'action des agents de terrain dans un champ de tensions entre les objectifs institutionnels et la qualité du service fourni aux usagers et d'explorer, dans ce champ, l'impact des instruments de redevabilité bureaucratique et managériale. La conjonction de ces deux instruments est caractéristique de la «nouvelle bureaucratie» qui représente un modèle hybride entre bureaucratie et nouvelle gestion publique. Des impératifs tels que la gestion des flux des demandeurs d'emploi, l'occupation des places commandées ou encore le respect du cadre budgétaire constituent des objectifs institutionnels qui entrent en tension avec la logique du service public. Cette dernière appelle en effet à venir en aide à tous les citoyens sans se limiter aux contraintes administratives et donc à prendre en compte les éventuelles difficultés extra-professionnelles des demandeurs d'emploi, notamment en se montrant plus souple par rapport aux prescriptions de contrôle.

Au cours de cette thèse, nous nous sommes également inscrits dans l'approche SLB pour appréhender le contexte dans lequel les politiques actives de l'emploi sont mises œuvre. Le champ que nous avons étudié est ainsi traversé par un ensemble de tensions qui exercent des effets considérables sur l'activité des agents de base, notamment en leur confiant un pouvoir discrétionnaire considérable à l'image du cadre d'analyse présenté par Lipsky (1980). Nous présentons ci-dessous un aperçu des principales tensions relevées.

- Les résultats des politiques actives de l'emploi sont influencés par des **facteurs exogènes** puissants, en l'occurrence les caractéristiques propres au marché de l'emploi local: adéquation plus ou moins bonne entre l'offre et la demande. En conséquence, les agents disposent de peu de leviers leur permettant d'influencer les résultats globaux.
- La **multiplicité des objectifs** des politiques actives de l'emploi fait reposer sur les agents des attentes potentiellement contradictoires. Ainsi il n'est pas forcément possible de garantir une réinsertion à la fois rapide et durable, de conseiller les assurés tout en les contrôlant ou encore d'obtenir de bons résultats tout en aidant activement les chômeurs les plus défavorisés.

- Le **caractère chroniquement insuffisant des ressources** à disposition constitue une autre caractéristique saillante dont nous avons pu observer le caractère structurant. Ainsi l'existence d'une charge de travail supérieure aux normes habituelles permet aux agents de suspendre temporairement l'application de certaines règles internes.
- De plus, les demandeurs d'emploi suivis par les ORP (qui sont aussi les participants aux mesures d'activation) sont essentiellement **non volontaires**. Ils ne peuvent pas décider de l'instance ni de la personne qui suit leur dossier ni de la nature de ce suivi. Ils ne disposent donc pas d'option de sortie acceptable autre que la reprise d'un emploi. En conséquence, les agents d'insertion ne courent pas le risque de voir les chômeurs insatisfaits s'adresser à un concurrent. Les conseillers ORP risquent tout au plus de voir leurs décisions administratives (en l'occurrence les sanctions) contestées auprès de l'instance interne d'opposition. Les participants à des mesures s'estimant injustement traités n'ont, quant à eux, d'autre choix que de se plaindre auprès de leurs conseillers ORP, ce qui peut contribuer à accroître le pouvoir discrétionnaire de ces derniers par rapport aux organisateurs en lui donnant des moyens supplémentaires de pression sur ces derniers.

Il existe en revanche deux aspects de notre travail qui s'écartent considérablement de l'approche SLB. En premier lieu, nous n'avons pas souhaité procéder à une étude systématique du comportement politique des agents dans leurs interactions avec les bénéficiaires. C'est pour cette raison que nous n'avons ni approfondi les aspects concernant l'idéologie des agents ni réalisé d'inventaire des routines et simplifications mises en œuvre par les agents pour faire face aux dilemmes de l'action publique.

En second lieu, nous avons choisi de ne pas considérer les différents niveaux de pouvoir situés hiérarchiquement au-dessus des agents comme un ensemble unifié. Nous avons en effet préféré recentrer les dilemmes de l'action publique dans un cadre plus large qui distingue, au sein même de l'administration, les hauts fonctionnaires fédéraux, leurs homologues au niveau cantonal et les cadres intermédiaires que sont les responsables d'ORP et les directeurs de mesures. Cet élargissement de la perspective nous a permis de montrer que ces cadres intermédiaires sont, eux-mêmes, soumis à de nombreuses injonctions potentiellement contradictoires que nous avons interprétées comme des conflits de redevabilité. Nous pouvons ainsi affirmer que **les dilemmes de l'action publique ne sont pas spécifiques au niveau des agents**, mais sont présents, sous des formes diverses à tous les niveaux de la chaîne d'exécution de la politique publique étudiée.

9.4.2 *L'apport des travaux pionniers de la sociologie des organisations*

Une grande partie de cette thèse a été consacrée à étudier les conséquences inattendues des régimes de redevabilité. Le concept de conséquence inattendue constitue un concept sociologique majeur. Nous allons à présent nous demander dans quelle mesure les phénomènes organisationnels observés dans cette thèse auraient pu être analysés en recourant à d'autres cadres conceptuels que l'approche de la *street-level bureaucracy*, notamment aux travaux pionniers de la sociologie des organisations.

Dès la fin des années 1930, Merton entreprend de revisiter les travaux de Weber sur les organisations. Il développe le concept de fonctions latentes (1936) pour qualifier les conséquences non prévues ou inattendues de l'action. Intéressé par la mise en œuvre des

systèmes d'organisation, il constate que la volonté de standardiser le fonctionnement organisationnel fait émerger une «personnalité bureaucratique» qui se caractérise par la sacralisation des règles. Dans ce cas de figure, les valeurs instrumentales deviennent des objectifs finaux (déplacement des buts). Cette sacralisation de la procédure s'avère problématique pour l'organisation, lorsque ses dirigeants tentent d'adapter les règles (Merton, 1940).

À la suite des travaux de Merton, la sociologie américaine produira un grand nombre d'études de cas explorant les conséquences inattendues de la bureaucratisation et de la rationalisation. Ces travaux mettront en doute les principes de base du taylorisme en niant l'existence d'une «*one best way*»¹⁴⁹. Ils passeront pourtant relativement inaperçus à l'époque dans le monde de la gestion (Rouleau, 2007). Nous présentons ici brièvement les apports de trois de ces études de cas.

Selznick (1949) prolonge l'analyse de Merton en montrant que les dysfonctionnements ne proviennent pas que de la multiplication des règles bureaucratiques, mais aussi de la spécialisation croissante des tâches au sein des organisations. Du fait de cette spécialisation, les objectifs des sous-unités viennent souvent concurrencer les objectifs globaux. Cette modification se fait par le biais des structures informelles, inhérentes à toute organisation, qui parviennent à modifier le sens, les modalités et les conséquences de l'action rationnelle. Le pouvoir discrétionnaire constitue selon Selznick une des conséquences inattendues de la spécialisation.

L'approche de Selznick permet d'éclairer le développement du pouvoir discrétionnaire des conseillers vis-à-vis des organisateurs de mesures. Dans ce cas les objectifs internes de l'agence locale (placer un certain nombre de demandeurs d'emploi en mesure d'activation dans un délai fixé) peuvent prendre le pas sur l'objectif général de réinsertion.

Gouldner (1954) décrit les conséquences d'un processus de bureaucratisation amorcé par le nouveau dirigeant d'un complexe minier. Il constate que ce processus est motivé par trois raisons principales: la méfiance de la direction vis-à-vis des employés, la perte d'efficacité des règles informelles et la volonté de mettre fin à des distinctions entre salariés vues comme illégitimes. Il constate la difficulté à imposer des modes d'organisation rationnelle. En effet, la supervision rapprochée voulue par les nouveaux modes d'organisation entraîne, selon ses observations, des tensions considérables. Il constate que la multiplication des règles formelles favorise l'apathie et la passivité générant, selon les termes de Crozier (1963), qui reprend l'analyse de Gouldner quelques années plus tard, des cercles vicieux bureaucratiques. Les employés se retranchent derrière les règles qu'ils vont respecter strictement même si elles s'avèrent contreproductives. Pour faire face à cette apathie, la direction impose de nouvelles règles, ce qui contribue à perpétuer les tensions qui rendent indispensable le recours à la subordination et au contrôle.

¹⁴⁹ La découverte d'une «*one best way*» constitue, rappelons-le, l'objectif central de l'organisation scientifique du travail développée par Taylor (1911).

L'approche de Gouldner se révèle toujours d'actualité pour comprendre le manque d'efficacité des instruments de contrôle développés dans le cadre de la managérialisation des politiques de réinsertion professionnelle observées dans nos deux études de cas.

Blau (1963), dont nous avons déjà évoqué les travaux, montre que les employés de l'agence de placement qu'il a étudiée adaptent les procédures à leurs conditions de travail et qu'ils emploient leur pouvoir discrétionnaire pour accroître leur satisfaction au travail. Ils n'hésitent pas à contourner certaines règles afin d'améliorer leurs relations avec les usagers. L'importance des aspects relationnels dans le contact avec les usagers se retrouve dans nos deux études de cas. Les agents peuvent contourner certaines règles pour éviter les conflits, mais aussi pour tenir compte des difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi.

Blau constate également que, face à un système de contrôle statistique des résultats, les agents ont tendance à accomplir en priorité les actes sur lesquels ils sont évalués. Dans le cas étudié, ils privilégient les tâches de placement, au détriment de l'activité de conseil. Dans les deux études de cas, on constate un accroissement des tâches administratives des agents liées à l'impératif de conformité bureaucratique (dossiers bien tenus) aux dépens du travail de conseil individualisé des demandeurs d'emploi.

Blau montre encore l'effet négatif sur la productivité d'une gestion par la performance. La nécessité d'atteindre des objectifs individuels chiffrés met en effet les employés en concurrence, ce qui nuit à la cohésion de groupe alors que cette dernière constitue un important facteur de performance. Nous n'avons pas observé une telle concurrence au niveau individuel, mais nous l'avons bien retrouvée au niveau supérieur. La gestion du système par la performance met en concurrence les unités organisationnelles (concurrence entre ORP pour le placement, concurrence entre organisateurs d'emplois temporaires individuels pour l'acquisition de places de stages dans les organismes parapublics).

Dans une approche qu'il souhaite plus large de celle des auteurs précités, Simon (1947) fait remarquer que «les gens de métier et les ouvriers qualifiés peuvent se permettre d'avoir des zones d'acceptation relativement étroites, notamment dans leur domaine de compétence ou dans leur spécialité» (Simon, 1983 [1947]: 117). Il montre non seulement que les employés parviennent à se protéger de l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques en prenant appui sur leurs savoirs professionnels, mais aussi que les relations informelles d'autorité qui découlent de ce pouvoir discrétionnaire n'ont pas qu'une fonction émotive, mais sont utiles au fonctionnement de l'organisation. Il dépasse ainsi les explications psychologisantes en montrant que l'informel peut aussi viser l'amélioration du fonctionnement organisationnel et la poursuite des objectifs collectifs, une idée qui sera reprise, entre autres, par Reynaud (1988) dans son analyse des modes de régulation des organisations. Le travail effectué par les agents locaux de nos deux études de cas pour accommoder les diverses attentes de redevabilité contribue sans nul doute à améliorer le fonctionnement des organisations qui les emploient.

Crozier (1963) souligne lui aussi l'insuffisance de l'explication par les motivations affectives. Il propose de la compléter par une analyse en termes de pouvoir. Pour lui, «il faut absolument admettre que les individus ne sont pas seulement mus par des motivations d'ordre affectif, mais agissent comme des acteurs autonomes avec leur stratégie propre,

c'est-à-dire faire toute leur place aux problèmes de relations de pouvoir» (Crozier, 1963: 242). Ainsi le comportement ritualiste ne découle pas d'une faiblesse de la nature humaine, mais bien d'une nécessité pour le subordonné de se protéger en cas d'erreur. Le discours que nous avons recueilli auprès d'agents dénonçant l'inefficacité des instruments de redevabilité comporte clairement des aspects stratégiques. Ces agents luttent constamment pour préserver leur autonomie vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques et éviter que ces instruments ne soient employés pour leur faire assumer la responsabilité de l'efficacité limitée des politiques de réinsertion professionnelle.

L'approche SLB n'est donc pas la première à traiter de la marge discrétionnaire des agents de base. Elle est néanmoins pionnière dans le lien systématique qu'elle établit entre cette marge discrétionnaire et le contenu effectif des politiques mises en œuvre par ces agents. On peut toutefois remarquer que l'ouvrage de Lipsky dépeint une vision très optimiste de la redevabilité. L'auteur écrivait ainsi «*accountability is the link between bureaucracy and democracy*» (Lipsky, 1980: 160). Cette conception que l'on peut rattacher à une redevabilité participative, au vu du lien fait avec la démocratie, ne permet pas de tenir compte des effets inattendus du développement des instruments de redevabilité bureaucratique et managériale.

La rédaction d'un chapitre supplémentaire dans l'édition parue en 2010 permet à Lipsky d'intégrer les développements des méthodes de management des *street-level bureaucrats*. Il y insiste sur la nécessité de sélectionner des objectifs et des cibles qui soient cohérentes avec les valeurs fondamentales des services concernés et de laisser la possibilité aux agents de base d'améliorer leur performance (p. 229). Il prend notamment appui sur les travaux de chercheurs ayant poursuivi l'étude du concept de «*street level accountability*» (Hupe & Hill, 2007). Ces auteurs appellent à dépasser le débat *top-down vs bottom-up* pour repenser la redevabilité des agents de base, notamment en prenant en compte les relations plus horizontales au sein de réseaux d'acteurs.

La prise en compte de ces configurations moins hiérarchiques ouvre de nouvelles pistes à l'étude de la redevabilité au niveau local. Le dispositif méthodologique que nous avons employé nous semble un moyen de mettre en œuvre ces nouvelles pistes de recherche. C'est ce que nous discutons dans la section suivante.

9.5 Discussion de l'approche méthodologique

9.5.1 Une base informationnelle élargie pour l'analyse des politiques publiques

Sur le plan méthodologique, nous estimons qu'une étude de la dynamique de la mise en œuvre se doit d'élargir l'angle d'analyse au-delà des agents et prendre également en compte les gestionnaires chargés de l'encadrement de ces agents de base, autrement dit les managers d'agences locales, ainsi que ceux qui pilotent les dispositifs (hauts fonctionnaires). La perspective *bottom up* élargie qui englobe des acteurs situés aux différents niveaux de la chaîne d'exécution des politiques publiques à laquelle nous avons recouru nous a permis de prendre en compte non seulement les dilemmes auxquels font face les agents de base, mais aussi les contraintes auxquelles sont soumis les gestionnaires. Nous avons ainsi pu nous abstraire des caractéristiques propres à nos différentes études de cas et de présenter des résultats plus riches et plus facilement généralisables à d'autres

contextes. La question de la redevabilité se prêtait parfaitement à un tel traitement tant les différents niveaux de cette chaîne d'exécution sont soumis à des attentes différentes en termes de redevabilité. Cet élargissement nous a également permis de procéder à un réexamen critique et constructif des objectifs politiques et des modèles organisationnels censés faciliter l'atteinte de ces derniers.

Plus concrètement, une telle approche permet de montrer la distance qui existe souvent entre les procédures, les indicateurs et l'activité réelle des agents, tout en comprenant les raisons de la mise en œuvre de ces instruments du point de vue de leurs promoteurs. Il est ainsi possible, dans une approche proprement évaluative, de mettre en relation les objectifs politiques, les instruments et leur mise en œuvre. Il faudrait, pour être complet, encore exposer les résultats effectifs de la politique concernée, c'est-à-dire une représentation de ces derniers qui ne se limiterait pas à l'évolution du taux de chômage ou d'autres indicateurs administratifs, mais aussi à l'impact des interventions sur les demandeurs d'emploi et sur le marché du travail dans son ensemble.

9.5.2 Complémentarité avec les autres approches

L'approche que nous avons employée ne se substitue pas aux autres manières d'analyser le traitement du chômage. Elle se présente plutôt comme une approche complémentaire permettant de jeter un regard informé sur les analyses quantitatives de l'efficacité des dispositifs ou encore de replacer dans un contexte plus large les travaux étudiant les interactions entre agents et bénéficiaires. L'approche retenue procède à une analyse de la mise en œuvre qui ne se soucie pas directement de l'effectivité et de la conformité des pratiques, ni de l'efficacité des interventions, dimensions qui nécessitent d'autres analyses. Elle se pose en revanche la question de la pertinence des instruments en confrontant leurs objectifs affichés avec les conséquences le plus souvent inattendues (non intentionnelles, mais pas forcément surprenantes pour les sociologues de l'action organisée) de leur mise en œuvre.

9.6 Limites et perspectives

Aussi séduisante que puisse paraître l'approche méthodologique que nous avons employée, elle pose cependant un certain nombre de défis à celui qui y recourt. Nous en présentons ici les principaux en montrant comment nous avons essayé d'y faire face.

- L'impact effectif des instruments s'avère difficile à isoler du reste des facteurs contextuels. Étant donné la longueur de la chaîne d'exécution, le nombre d'étapes entre l'instrument et l'agent est parfois trop important pour que l'on puisse conclure à une réelle influence de l'un sur l'autre. C'est en partie pour limiter ce biais que nous avons également étudié de près les logiques d'action des managers qui sont plus directement concernés par les instruments managériaux. La chaîne s'arrête pour l'instant aux agents qui constituent le public-cible des instruments étudiés. L'impact de ces instruments sur les bénéficiaires des politiques concernées (niveau des effets induits) reste cependant à établir. Des études ultérieures pourraient s'y consacrer.
- La reconstruction de la chaîne d'exécution s'avère également très complexe, en particulier dans un contexte fédéraliste (coexistence de multiples instances de décision) et lorsque les relations entre certains acteurs ne sont pas uniquement verticales. Cette

complexité s'est trouvée accrue par notre volonté de prendre en compte la dimension temporelle. Les différentes réformes étudiées ont en effet fréquemment reconfiguré les différentes chaînes d'exécution. La manière dont nous avons pris en compte ce défi a été de croiser un grand nombre de sources documentaires jusqu'à ce que les différentes pièces du puzzle s'emboîtent.

- Le recours aux études de cas pour lesquelles le questionnement initial se veut le plus large possible tend à focaliser l'analyse sur les aspects problématiques qui ressortent plus facilement que les aspects positifs par rapport auxquels les personnes rencontrées n'ont souvent pas d'observation particulière à formuler. La multiplication des niveaux hiérarchiques des acteurs a permis de saisir que la diversité des intérêts en jeu et de développer à partir de cette diversité une représentation plus équilibrée des différentes situations.
- Il n'a pas non plus été aisé de définir le périmètre de l'étude, notamment quels instruments traiter et lesquels ignorer. C'est sur la base d'une typologie précise et d'une sélection des catégories d'acteurs que nous avons pu définitivement écarter des instruments tels que les outils RH, les procédures comptables, etc. Néanmoins, les effets d'autres instruments de redevabilité pourraient faire l'objet d'études ultérieures. Nous pensons notamment à l'utilisation de la base de données PLASTA par les conseillers en personnel, notamment la saisie des comptes rendus d'entretiens. Des investigations supplémentaires pourraient également concerner les données de *reporting* des directeurs d'ORP ainsi que la redevabilité en matière budgétaire des directeurs de mesures d'insertion.
- Une telle démarche est très exigeante en temps, c'est là un des défis auquel nous avons eu le plus de peine à face. Non seulement la récolte des données est longue, mais leur analyse a nécessité quantité d'interprétations et de réinterprétations, sans compter le temps nécessaire pour accroître la validité des résultats.

D'autres limites nous sont apparues en cours d'analyse et n'ont pas pu être entièrement dépassées, mais pourraient l'être dans le cadre de travaux ultérieurs.

- Comme nous l'avons mentionné précédemment, les données que nous avons analysées n'ont pas spécifiquement été récoltées à cette fin. En conséquence, certaines questions qui auraient permis d'approfondir l'étude des conflits de redevabilité et des modes de redevabilité informelles n'ont pas été posées aux acteurs. Des travaux ultérieurs pourraient élaborer des grilles d'enquête spécifiquement basées sur les modes de redevabilité distingués ici. Ceci permettrait d'obtenir des résultats plus robustes.
- Dans le même ordre d'idée, l'angle large de nos questions de recherche ne nous a pas permis d'étudier systématiquement l'impact d'un instrument spécifique. Des études ciblées prenant en compte davantage d'organisations pourraient être menées.
- En ce qui concerne le champ étudié, l'encadrement des agents des politiques de réinsertion s'est encore accru depuis la récolte de nos données. Il serait intéressant d'examiner dans quelle mesure les instruments développés durant les cinq à dix dernières années se distinguent des versions précédentes. Dans quelle mesure ont-ils pu éviter les conséquences inattendues de ceux que nous avons observés ?
- La professionnalisation des acteurs de l'insertion devrait aussi faire l'objet de recherches complémentaires, notamment depuis le développement de formations

spécifiques à leur intention, à l'exemple de l'offre romande de formation en insertion professionnelle, proposée par les domaines «Économie et Services» et «Travail social» de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO). Il conviendrait d'évaluer la contribution de ces formations en termes de redevabilité. S'agit-il de programmes valorisant une vision managériale de la réinsertion, ou de formations permettant de construire et de développer un savoir professionnel qui puisse contribuer au développement de formes de redevabilité participative ?

Conclusion

Pour conclure, nous souhaitons revenir brièvement, au-delà des réponses à nos questions de recherche, sur les apports spécifiques du travail accompli au cours de cette thèse. Pour ce faire, nous allons synthétiser les résultats principaux, puis distinguer les conclusions proprement théoriques et les apports sur le plan méthodologique. Après ces éléments proprement scientifiques, nous nous interrogerons sur l'utilité de ce travail au niveau politique, avant d'en venir à ce qu'il nous a apporté sur le plan personnel.

Rappel des questions de recherche

Nous avons souhaité apporter dans cette thèse des éléments concrets permettant de répondre à la question de l'efficacité de la nouvelle gestion publique (NGP) au regard du principal objectif qu'elle affiche, l'amélioration de la qualité du service. Dans le même temps, nous avons cherché à évaluer la pertinence du recours à la NGP pour atteindre un tel objectif. Les postulats fondateurs de la NGP peuvent être résumés dans un cadre logique implicite liant des instruments, un public cible, des objectifs intermédiaires et un objectif final. Dans le cas de la NGP, il s'agit d'instruments gestionnaires visant à agir sur les directions et les collaborateurs de services publics afin d'atteindre un objectif général d'amélioration de la qualité du service aux usagers.

Comme il n'est pas possible de répondre directement à la question de l'efficacité de la NGP, nous avons centré nos investigations sur une catégorie spécifique d'instruments, à savoir les instruments de redevabilité. La redevabilité, qui constitue la traduction de l'anglais *accountability*, désigne la nécessité ou l'obligation qu'ont les agents chargés de la mise en œuvre de rendre des comptes à propos des interventions d'action publique dont ils sont responsables.

Nous avons opérationnalisé ce questionnement dans un champ spécifique qui est celui des deux études de cas basées, rappelons-le, sur des données récoltées au préalable. Il s'agit donc de données secondaires que nous avons nous-mêmes récoltées et qui concernaient la mise en œuvre des politiques de réinsertion professionnelle dans le cadre de l'assurance-chômage suisse. Il existe, dans ce champ, un nombre considérable d'instruments de redevabilité caractéristiques de la NGP: enveloppes budgétaires et financement incitatif, indicateurs de performance, monitoring et benchmarking, contrats de prestations, normes de qualité et inspections.

Nos cinq questions de recherche lient les agents de base, les managers qui les encadrent et les instruments gestionnaires de redevabilité. Ces questions concernent les effets réels, désirés ou non, des instruments gestionnaires encadrant la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Elles permettent également d'évaluer la pertinence des instruments de la NGP au regard de l'objectif général d'amélioration de la qualité du service aux usagers.

Ces questions sont les suivantes:

1. *Comment les instruments de redevabilité influent-ils l'activité des managers ?*
2. *Les instruments de la NGP permettent-ils un meilleur pilotage de la performance des organisations ?*

3. *Quel est l'impact des instruments de redevabilité sur le pouvoir discrétionnaire des agents de base ?*
4. *Quelles sont les conséquences d'un recours accru à des instruments de redevabilité sur la prise en charge et le suivi des bénéficiaires ?*
5. *Le développement des instruments de redevabilité permet-il d'améliorer la qualité de la mise en œuvre ?*

La pertinence des instruments de la NGP: discussion

Nous avons déjà répondu de façon détaillée à ces questions dans le chapitre de synthèse. Ainsi, le point 9.3.1 concerne les questions 1 et 2, le point 9.3.2 la question 3, tandis que les questions 4 et 5 sont abordées au point 9.3.3. De manière très schématique, les instruments de redevabilité incitent les managers et les agents à la conformité, mais ne parviennent pas pour diverses raisons à atteindre leurs objectifs d'accroissement de l'efficacité, qu'il s'agisse du pilotage des organisations ou de la prise en charge des bénéficiaires de l'action publique. Nous reprendrons ces résultats instrument par instrument après une discussion plus globale sur les objectifs et les instruments de la NGP.

Les réponses à nos questions de recherche nous conduisent à remettre en cause la pertinence des instruments de redevabilité caractéristiques de la NGP au regard des objectifs que cette dernière se fixe. Autrement dit, la NGP contient des promesses irréalistes d'autonomisation des organisations et d'amélioration de la qualité du service. L'autonomisation promue par les contrats de prestations et le financement par enveloppe budgétaire, tout comme l'amélioration de la qualité promue par les normes de qualité et les indicateurs se heurtent à des impératifs budgétaires indépassables, ainsi qu'à la nécessité de contrôler la conformité de la mise en œuvre. L'autonomisation et la qualité du service se retrouvent instrumentalisées au service de ces deux objectifs de conformité au cadre budgétaire et légal.

Dans nos deux études de cas, cette logique de conformité qui englobe les aspects comptables et légaux de la mise en œuvre de l'action publique surdétermine les objectifs d'efficacité, de flexibilité et de qualité des trois modèles de NGP que nous avons présenté dans notre troisième chapitre. Ainsi, en matière budgétaire, l'objectif d'économie prime sur celui d'efficacité. C'est pour prendre en compte cet accent sur le respect du cadre budgétaire que nous avons imaginé un nouveau type de redevabilité, la redevabilité budgétaire. La redevabilité bureaucratique, qui concerne la mise en œuvre des moyens de l'action publique, n'est donc pas le seul type de redevabilité dont la logique centrale est la conformité. En définitive, la redevabilité managériale, qui concerne les résultats de l'action publique est elle aussi mise en œuvre dans une logique bureaucratique selon laquelle les résultats attendus doivent être conformes avant d'être efficaces, laissant peu de place à l'innovation.

L'efficacité des instruments de la NGP: discussion

Face à ces contraintes de conformité budgétaire et légale, les instruments de la NGP sont employés dans une logique bureaucratique qui entraîne les conséquences inattendues. Le tableau ci-dessous met en lien les instruments, le mécanisme sur lequel ils sont construits,

les effets recherchés ainsi que les effets inattendus que nous avons relevés. Il résume nos résultats pour les instruments de redevabilité que nous avons particulièrement étudiés, à savoir le financement incitatif en fonction d'indicateurs de résultats, les contrats de prestations basés sur des indicateurs d'outputs, les normes de qualité, procédures et directives, ainsi que les révisions de dossiers.

Tableau 16: effets recherchés et effets inattendus des instruments de redevabilité

instruments	mécanismes	effets recherchés	effets inattendus
financement incitatif	inciter à la performance	efficience	moins de ressources quand le problème est maximal
indicateurs de résultats	mettre en concurrence	efficacité	abstraction du contexte
contrats de prestations	flexibiliser	adaptation au cadre local	incertitude
indicateurs d'outputs	contrôle continu	information	focalisation sur les outputs, déconnexion de la chaîne
normes de qualité, procédures et directives	rationaliser	qualité des prestations	bureaucratisation, conflit avec l'expertise professionnelle
Inspections/révisions	contrôle ponctuel	éviter les abus	surconformité

Le recours aux enveloppes budgétaires et au financement incitatif en fonction d'indicateurs de résultats vise l'efficience. Nous constatons que la mise en œuvre de ces instruments survalorise l'objectif d'économie et ne permet pas d'accroître l'efficacité. Les points suivants concernent principalement l'effet des instruments de redevabilité sur les managers.

- Afin de ne pas dépasser le cadre de l'enveloppe budgétaire, les managers rationnent les ressources à disposition, même si ce rationnement peut nuire à l'efficacité des interventions.
- Les mécanismes de financement incitatif (cf. les points 5.2.5 pour la première étude de cas et 7.4.4 pour la seconde) conduisent à réduire les ressources des cantons les plus touchés par le chômage tout en occultant les facteurs contextuels (situation économique, etc.) qui causent des résultats inférieurs.
- Cette monétarisation de l'efficacité suscite une concurrence entre acteurs pour l'attribution de ressources limitées dont le montant total ne s'accroît pas lorsque l'efficacité globale augmente, contrairement à ce que l'on observe généralement sur un véritable marché.
- L'appréhension bureaucratique des indicateurs de résultats conduit à discréditer les éléments d'efficacité qui ne sont pas mesurés par ces derniers et suscite des stratégies visant à faire varier artificiellement les valeurs mesurées¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Nous n'avons pas pu l'observer dans le cadre de nos deux études de cas, mais des observations ultérieures montrent que, pour faire diminuer leur taux de demandeurs d'emploi, certains cantons limitent les inscriptions des demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance-chômage qui, s'ils sont aptes au

Les contrats de prestations visent à établir un cadre plus souple entre les parties contractantes. Les conditions de chaque contrat devraient ainsi pouvoir être adaptées aux spécificités locales et revues périodiquement pour correspondre aux besoins. Ces contrats spécifient souvent des objectifs mesurés par des indicateurs d'outputs dans un processus de monitoring afin de veiller au bon déroulement de la mise en œuvre et prendre, le cas échéant, des mesures correctives. Ils s'accompagnent de directives, notamment des cahiers des charges très détaillés dont la mise en œuvre est contrôlée par le biais d'inspections. La signature d'un contrat de prestations peut aussi être conditionnée à la certification préalable de l'organisme selon des normes de qualité dont la mise en œuvre fait l'objet d'audits. Ces instruments suscitent eux aussi des effets inattendus découlant le plus souvent du caractère bureaucratique de leur mise en œuvre.

- Le recours aux contrats de prestations parvient efficacement à flexibiliser la relation entre les contractants. Cette flexibilité est néanmoins beaucoup plus attendue du prestataire que du financeur. Elle entraîne ainsi une variabilité du financement et donc des postes de travail qui suscite des attitudes de repli peu favorables à l'innovation.
- L'utilisation des indicateurs d'outputs dans un processus de monitoring incite les acteurs à travailler pour ces indicateurs aux dépens des objectifs à plus long terme qu'ils devraient également poursuivre. Dans le cas des mesures de réinsertion, les organisateurs sont amenés à maximiser le taux d'occupation plutôt que le retour en emploi des participants.
- Le développement des directives et des procédures entraîne une mise en œuvre plus conforme dans la mesure où cette conformité est mesurable. Cette mise en conformité s'avère, dans les cas étudiés, contradictoire avec l'objectif de fournir un appui individualisé à chaque demandeur d'emploi. Mieux encore que les indicateurs d'outputs, les directives suscitent un regain de soin apporté aux aspects formels au probable détriment des aspects informels, ne serait-ce qu'en raison du temps pris pour garantir cette conformité.
- Cet accent sur la conformité, allant parfois jusqu'à la surconformité, est renforcé par le recours aux inspections. Ainsi, certains managers font réaliser des modifications rétroactives pour prendre en compte toute nouvelle prescription. Ils se prémunissent ainsi d'un éventuel contrôle externe.
- Les normes de qualité constituent un instrument de redevabilité plus ambigu. Formulées en théorie par les acteurs eux-mêmes, sur la base de leur activité, elles ne devraient pas entrer en conflit avec la redevabilité des agents vis-à-vis des autres parties prenantes (bénéficiaires, autres agents, etc.). Dans les faits, les financeurs font une utilisation bureaucratique de ces normes valorisant les aspects contrôlants de la prise en charge des demandeurs d'emploi. Ce faisant ces normes entrent en conflit avec les normes professionnelles promouvant l'autonomisation des bénéficiaires.
- L'accent sur la conformité, conjugué à l'aspect relationnel du travail des agents d'insertion permet toutefois de limiter les dérives d'un écrémage des bénéficiaires en fonction de la performance. Il est ainsi difficile de négliger totalement le suivi d'un

placement, auraient pourtant droit à un suivi par l'ORP. D'autres annulent systématiquement les dossiers des personnes arrivées en fin de droits.

demandeur d'emploi donné, voire de l'exclure du système de prise en charge par des moyens autres que ceux prescrits par le cadre légal.

Apports théoriques

Sur le plan théorique, nos résultats montrent que l'approche de la *street-level bureaucracy* fournit un cadre conceptuel qui reste valide pour analyser les politiques publiques actuelles, notamment celles qui visent la réinsertion professionnelle. Ce cadre gagne cependant à être élargi et contextualisé. D'une part, il paraît nécessaire d'élargir la perspective en prenant en compte d'autres acteurs de la mise en œuvre sur les axes vertical (chaîne d'exécution) et horizontal (réseaux d'acteurs), notamment les concepteurs de ces politiques (cadres supérieurs de l'administration publique, bureaux de conseil externes, groupes de travail, etc.), les responsables de la coordination de la mise en œuvre (chefs de projet, responsables de service, groupes de coordination), les organismes avec lesquels les agents sont appelés à se coordonner ainsi que les autres parties prenantes (usagers, société civile). On découvre ainsi, grâce à cette contextualisation, que les dilemmes de l'action publique ne s'arrêtent pas aux agents de base.

D'autre part, la *street-level bureaucracy* peut être combinée avec d'autres approches, notamment celle qui étudie les formes de redevabilité et leur interaction (*accountability studies*). Nous avons entrepris notre analyse en nous fondant sur la typologie des formes de redevabilité élaborée par Romzek et Dubnick (1987) qui distinguait quatre formes de redevabilité en fonction de deux axes, l'intensité du contrôle et la source de ce dernier. Comme cette typologie ne se recoupait pas entièrement avec celle des instruments de redevabilité que nous avons élaborée, nous avons finalement opté pour une version légèrement différente de cette typologie et plus proche de celle présentée par Hupe et Hill (2007). Cette seconde typologie s'avère mieux adaptée au contexte dans lequel prennent place dans nos deux études de cas (cf. le point 9.2). Elle distingue trois formes de redevabilité (bureaucratique, managériale et participative) en fonction du contenu des attentes de redevabilité (moyens, produits administratifs, résultats).

Le recours, dans notre approche, à l'approche de la *street-level bureaucracy* permet de prendre en compte l'importance croissante que l'on reconnaît aux mécanismes informels de redevabilité (Romzek & al., 2012), étant donné que les dynamiques du pouvoir discrétionnaire constituent le fondement de ces mécanismes. Ce nouvel accent ne relègue pas forcément au second plan l'étude des instruments de redevabilité formelle. Il existe en effet des perspectives prometteuses d'étude des interactions de ces deux formes principales de redevabilité que nous partiellement abordées dans notre analyse des tensions de redevabilités (cf. le point 8.5.3.2). Ces tensions s'avèrent en effet particulièrement aigües entre, d'une part, les exigences formelles de redevabilité bureaucratique et managériale, et, d'autre part, celles plus informelles rattachées à la catégorie de la redevabilité participative.

En ce qui concerne l'étude des mécanismes formels de redevabilité, nous avons défini une nouvelle catégorie d'instruments d'action publique, les instruments de redevabilité. Ces derniers se décomposent en instruments bureaucratiques et managériaux. Cette distinction permet une étude conjointe d'instruments que l'on étudie le plus souvent séparément. Elle a aussi permis le rapprochement entre deux études de cas qui

concernaient deux catégories différentes d'agents (conseillers ORP et agents d'insertion) œuvrant chacune dans un dispositif différent (ORP et PET).

Nous observons en outre que l'intensité du recours aux divers instruments de redevabilité n'est pas constante. Ce recours varie en effet selon des facteurs tels que l'intensité du problème social que la politique publique tente de résoudre, la taille des structures, le contexte politique cantonal et le niveau de confiance entre les différents acteurs impliqués. Ces facteurs modulent également l'intensité du conflit potentiel entre les formes concurrentes de redevabilité (cf. le point 9.3.1.7).

Le recours à l'approche de l'instrumentation de l'action publique nous a en outre permis de montrer que la garantie de la conformité de la mise en œuvre demeure la préoccupation principale des gestionnaires à travers des instruments tels que les procédures et les audits. Les produits administratifs (outputs) arrivent ensuite (notamment par le biais du monitoring). Les instruments permettant de prendre en compte les effets de l'action publique de façon compréhensive (évaluation) restent en revanche très peu mobilisés.

Toujours sur le plan théorique, notre travail a montré que l'étude des effets inattendus des normes formelles, qui a marqué les débuts de la sociologie des organisations dans l'après Deuxième Guerre mondiale, conservait toute sa pertinence. De telles études permettent en effet de montrer que la réalité n'est jamais aussi simple que dans les manuels de gestion et qu'il n'existe pas d'instrument universel pour piloter l'action organisationnelle. Cette thèse montre encore que les instruments de la NGP peuvent susciter des phénomènes s'apparentant aux cercles vicieux bureaucratiques qui contribuent à limiter l'efficacité des instruments étudiés en matière de pilotage comme le montre l'exemple développé au point 9.3.1.5.

Conçus comme des instruments de redevabilité, le contrôle et la quantification génèrent, dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle, des conséquences imprévues qui en relativisent l'efficacité. Nous avons étudié l'influence du recours aux instruments de redevabilité sur les tensions présentes au cœur des politiques d'activation en référence à une typologie des formes d'activation et des tensions qui les traversent (Bonvin & Moachon, 2010). Il en ressort que la tendance à l'uniformisation et à la standardisation s'avère contradictoire avec la fonction d'aide et de soutien individualisé des demandeurs d'emploi. Elle entraîne un renforcement des aspects administratifs liés au contrôle au détriment du relationnel qui est censé constituer le cœur de l'activité des agents d'insertion. En outre, lorsque les attentes de résultats sont prises au sérieux elles conduisent à l'exclusion (relative) des plus vulnérables.

Apports méthodologiques

Sur le plan méthodologique, nous avons déjà relevé l'intérêt que présente une approche élargie de l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment parce qu'elle permet une meilleure compréhension des interactions entre niveaux. Une telle connaissance s'avère d'autant plus nécessaire que la politique étudiée fait appel à des acteurs multiples, ce qui s'avère de plus en plus fréquent.

Nous avons également souligné l'utilité de réaliser des études de cas multiples, notamment de type ethnographique, pour compléter les analyses quantitatives. Ces dernières sont

nécessaires pour étudier l'évolution des tendances et disposer d'une vision générale de la situation. Il est toutefois nécessaire de disposer d'une connaissance approfondie du terrain pour pouvoir interpréter ces données et pour construire des indicateurs pertinents. Nous avons montré, dans le cas étudié, que les indicateurs retenus fournissaient une vision tronquée de la réalité, ce qui conduit à une évaluation biaisée de l'efficacité de la politique en question.

Une autre spécificité de notre démarche est l'analyse de données récoltées dans d'autres cadres avec des questions de recherche différentes. Alors que l'analyse secondaire des données est très courante dans les études quantitatives, elle est nettement plus rare lorsqu'il s'agit de données qualitatives. Cette rareté est sans doute liée aux ressorts très personnels de l'analyse qualitative qui se base sur des éléments ne figurant pas forcément dans des comptes-rendus d'entretiens. Cette intériorisation du terrain ne nous a pas manqué étant donné que nous avons participé à l'ensemble des phases de récolte des données analysées dans cette thèse, à l'exception de quatre entretiens alors que 63 personnes ont été interviewées (33 pour le premier cas, 30 pour le second).

Dans le cas d'espèce, le décalage temporel existant entre la récolte des données et leur analyse a permis la qualité des interprétations, plutôt que de la réduire. En effet, comme le matériau récolté a été exploité dans un nombre important de publications, de conférences et de cours, nous avons eu l'occasion d'affiner notre compréhension du champ étudié. De récentes rencontres avec des acteurs du domaine nous ont permis de préciser certains points et d'en valider de nombreux autres.

Implications politiques

En raison de son approche alternative de l'étude des politiques de l'emploi, cette thèse apporte de nouveaux éléments aux acteurs des politiques publiques, qu'il s'agisse des décideurs, des gestionnaires ou, bien entendu, des agents de base eux-mêmes. Elle permet de s'interroger sur le lien entre les objectifs politiques (la réinsertion rapide et durable, mais aussi le respect du cadre budgétaire) et les instruments appelés à concrétiser ces objectifs, qu'il s'agisse d'instruments «normatifs» comme l'activation des demandeurs d'emploi (suivi serré des demandeurs d'emploi, mise en activité) ou «techniques» comme la nouvelle gestion publique (mécanismes incitatifs, mesure de la performance, normes de qualité).

Dans le cas des politiques de réinsertion professionnelle, l'activation et la NGP apparaissent comme des instruments au service de l'objectif d'équilibre budgétaire. Il convient de s'interroger sur la pertinence du couplage de ces instruments avec cet objectif. Ce couplage entraîne en effet des conséquences négatives pour l'efficacité du système.

- Dans le cas de l'activation, cet objectif tend à favoriser la rapidité de la réinsertion au probable détriment de sa qualité. D'une part, un retour accéléré sur le marché de l'emploi permet d'économiser des indemnités de chômage. D'autre part, la limitation du budget dévolu aux mesures actives entraîne à accorder davantage de formations brèves à un grand nombre de chômeurs, plutôt que des formations longues et qualifiantes à un nombre plus restreint d'entre eux.
- Dans le cas de la NGP, la volonté de respecter strictement le cadre budgétaire a conduit à mettre en avant l'objectif d'économie au détriment de celui d'efficacité. Est

ainsi promue une vision limitée de l'efficacité, fondée avant tout sur des réalisations administratives (des outputs plutôt que des outcomes, le taux d'occupation des mesures d'activation plutôt que la qualité de la réinsertion). En outre, nous avons constaté que la NGP encourageait les interprétations «dures» de l'activation, notamment en incitant les acteurs locaux à renforcer leur rôle de contrôle.

Le temps écoulé depuis la récolte des données montre que malgré les aspects problématiques relevés dans cette thèse les approches managériales de l'action publique perdurent et se combinent à une approche hiérarchique et bureaucratique visant à garantir la conformité de la mise en œuvre. La multiplication des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle invite pourtant au développement de formes de gouvernance moins hiérarchiques. Il semble nécessaire d'impliquer davantage d'acteurs dans la définition des problèmes, des solutions et des critères de réussite et de formuler des objectifs moins étroitement liés aux questions financières.

Nous proposons des pistes d'amélioration qui pourraient être testées et faire l'objet d'une évaluation dont l'utilité serait à la fois scientifique et opérationnelle.

- Il serait, en premier lieu, plus fructueux de parvenir à une compréhension partagée du problème avant d'envisager les instruments permettant d'y répondre. À ce titre, il est nécessaire de collecter et de synthétiser les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi, les pratiques des employeurs en matière de recrutement et les obstacles à la mise en œuvre des politiques actuelles. La prise en compte de ces dimensions permettrait d'éviter une trop grande focalisation sur les questions budgétaires.
- Pour inciter à l'efficacité les acteurs chargés de la mise en œuvre, il est nécessaire de réduire les attentes en termes de conformité. Une telle affirmation correspond tout à fait à l'esprit de la NGP. Les prescriptions encadrant l'activité des agents de terrain doivent être allégées afin de leur permettre de mettre en œuvre de manière responsable des interventions réellement adaptées aux besoins identifiés dans la phase précédente.
- Sur un plan plus opérationnel, les modèles de financement incitatif des frais administratifs des cantons (frais d'exploitation) et des mesures actives (budget MMT) doivent impérativement être revus. Ils pénalisent trop fortement les cantons dans lesquels le chômage est élevé, alors que c'est dans ces cantons que la concurrence entre les chômeurs est la plus forte.

Apports personnels

Sur un plan personnel, enfin, la réalisation de cette thèse a constitué un exercice de longue haleine avec une première récolte de données en 2004, une seconde en 2008 et une phase de rédaction qui commence en 2011 pour s'achever trois ans plus tard. Cette durée n'a pas entraîné que des difficultés à rester concentré et cohérent, elle a permis d'affiner progressivement nos interprétations, notamment dans le cadre d'enseignements, mais aussi grâce à un retour récent sur le terrain des politiques de réinsertion qui nous a permis de constater qu'en dépit du temps écoulé les problèmes rencontrés demeuraient.

Outre la satisfaction personnelle d'être parvenu à bout d'un projet qui parut plusieurs fois voué à l'échec faute de temps et de motivation pour le mener à bien, nous considérons

cette thèse comme la reconnaissance d'une expertise du champ des politiques actives de l'emploi et des instruments de gestion des politiques publiques. Il nous a paru nécessaire de donner une forme achevée à cet ensemble de réflexions qui permet de montrer la cohérence de notre parcours académique et professionnel.

Références

- Aballéa, F. (2003), «Relation de service à l'utilisateur ou relation du service au client ? Les transformations de l'intervention sociale», *Pyramides*, 7(1): 119–134.
- Adams, J. & Kirst, M. (1999), "New demands and concepts for educational accountability", in J. Murphy & K. Louis (Eds.), *Handbook of research on educational administration*, San Francisco: Jossey-Bass, 463–489.
- Arborio, A.-M. & Fournier, P. (1999), *L'enquête et ses méthodes: l'observation directe*, Paris: Nathan.
- Aucoin, P. (1990), "Administrative reform in public management. Paradigms, paradoxes, and pendulums", *Governance*, 3(2): 122–125.
- Audria, R. (2004), *NPM et Transparence: Essai d'une reconstruction d'un mythe actuel*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Genève, Faculté des Sciences économiques et sociales.
- Avarguez, S. (2009), «Des "réformes venues d'en haut" aux "réformes vues d'en bas". Une approche sociologique du travail vécu des conseillers à l'emploi de l'ANPE entre insatisfaction et souffrance», *Pyramides*, 17(1): 53–68.
- Bacache-Beauvallet, M. (2008), *Incitations et désincitations: les effets pervers des indicateurs*, <<http://www.laviedesidees.fr>>.
- Badan P., Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2004), «Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi», *Revue suisse de sociologie*, 30(3): 381–396.
- Baines, D. (2004), "Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery", *Critical Social Policy*, 24(1): 5–29.
- Barbier, J.-C. (2002), «Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe ?», *Revue Française de Sociologie*, 43(2): 307–332.
- Baron, C., Bureau M.-C., Le Dantec, E. & Nivolle, P. (1994), *Les intermédiaires de l'insertion*, Paris: Centre d'études de l'emploi, Dossier 1.
- Barrett, S. M. (2004), "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies", *Public Administration*, 82(2): 249–262.
- Battaglini, M. & Dunand, C. (2005), «Les relations entre État et associations: quels modèles pour quelles relations ?», *Aspects de la sécurité sociale*, 2005(2): 12–21.
- Beaud, S. & Weber, F. (2008), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris: La Découverte.
- Benarrosh, Y. (2000), «Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi», *Travail et Emploi*, (81): 9–26
- Berti, S., Bertozzi F. & Bonvin, J.-M. (2000), *Switzerland: National and Local Labour Market Integration Policies in the 1990s*, rapport final du projet «Policies of Social Integration in Europe: Systems of Collective Action», Lausanne: Institut des Sciences Sociales et Pédagogiques.
- Bessy, C. & Eymard-Duvernay, F. (1997), *Les intermédiaires du marché du travail*, Paris: PUF.
- Bezes, P. (2005/2006), «Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management», *Informations sociales*, (126): 26–37.
- Bieri, O., Bachmann, R., Bodenmüller, D. & Balthasar, A. (2006), *Les stratégies des ORP pour l'intégration dans le marché du travail et leur efficacité. Une évaluation qualitative et quantitative basée sur des exemples de chômeurs jeunes peu qualifiés et de chômeurs plus bien qualifiés. Politique du marché du travail no 17*, Berne: SECO.
- Bieri, O., Müller, F. & Balthasar, A. (2004), *Studie zur Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen seit 1997, (Étude sur la professionnalisation des mesures relatives au marché du travail depuis 1997)*, Lucerne: Interface.
- Black, J. (1997), *Rules and Regulators*, Oxford: Oxford University Press.
- Blackmore, M. (2001), "Mind the Gap: Exploring the Implementation Deficit in the Administration of the Stricter Benefits Regime", *Social Policy and Administration*, 35(2): 145–162.
- Blanchet, A. & Gotman, A. (1992), *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*, Paris: Nathan, Collection Sociologie, vol 19.
- Blau, P. M. (1963[1955]), *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago (IL): The University of Chicago Press.
- Bloomfield, B. & Danieli, A. (1995), "The Role of Management Consultants in the Development of Information Technology: The Indissoluble Nature of Socio-political and Technical Skills", *Journal of Management Studies*, 32(1): 23–47.

- Bode, I. (2007), «La nouvelle donne du marché providence», *Retraite et société*, 51(1): 207–233.
- Bonvin, J.-M. & Bertozzi, F. (2001), «Les mesures actives du marché du travail en Suisse: situation, problèmes et défis», *Aspects de la sécurité sociale*, 2001(3): 10–18.
- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2005), «L'activation et son potentiel de subversion de l'État social», in P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (Dir.), *l'État social actif: Vers un changement de paradigme*, Bruxelles: Peter Lang, 63–92.
- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2007), “The impact of contractualism in social policies: The case of active labour market policies in Switzerland”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9/10): 401–412.
- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2008), «Les conceptions de l'égalité à l'épreuve de l'État social actif», in V. Dupriez, J.-F. Orianne & M. Verhoeven (Dir.), *De l'école au marché du travail, l'égalité des chances en question*, Berne: Peter Lang, 141–157.
- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2010), «Les dilemmes des conseillers des agences publiques pour l'emploi en Suisse», *Sociologies*, [en ligne], Dossiers, *L'essor des métiers du conseil: dynamiques et tensions*, mis en ligne le 03 février 2010, < <http://sociologies.revues.org/3063>>.
- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2011), “Reframing the Issue of Legitimacy in Workfare Policies”, in H. Blomberg & N. Kildal (Eds), *Workfare policies and welfare state legitimacy*, Helsinki: NordWel Studies in Historical Welfare State Research, 62–95.
- Bonvin, J.-M. & Varone, F. (2004), «Nouvelle Gestion Publique et participation citoyenne», *Les Politiques Sociales*, 64(1-2): 125–137.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Melbourne: Oxford University Press.
- Bovens, M. A. P. (1998), *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. A. P. (2007), “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, 13(4): 447–468.
- Bowerman, M. (1995), “Auditing performance indicators: The role of the Audit Commission in the Citizen's Charter Initiative”, *Financial Accountability and Management*, 11(2): 171–183.
- Bradford, A. (1968), *Oakland's not for burning*, New York: D. McKay Co.
- Bredgaard, T. & Larsen F. (2005), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJOeF.
- Brodkin, E. Z. (1997), “Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration”, *Social Service Review*, 71(1): 1–33.
- Brodkin, E. Z. (2007), “Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 1–17.
- Brodkin, E. Z. (2011a), “Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2): i199–i201.
- Brodkin, E. Z. (2011b), “Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2): i253–i277.
- Brodkin, E. Z. (2012), “Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future”, *Public Administration Review*, 72(6): 940–49.
- Brodkin, E. Z. & Majmundar, M. (2010), “Administrative exclusion: The hidden costs of welfare claiming”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4): 827–848.
- Brügger, B., Lalive d'Épinay R. & Zweimüller, J. (2007), «Les disparités régionales dans le chômage: importance des frontières linguistiques et nationales», *La Vie économique*, 2007(7/8): 54–56.
- Brun, F., Ernst-Stähli, M. & Péliissé, J. (2006), *Trajectoire d'insertion ou gestion «sociale» d'un chômage de masse ? L'insertion par l'activité économique dans deux bassins d'emploi*, Paris: Centre d'études de l'emploi, rapport de recherche n° 30.
- Bruttel, O. (2005), “New private delivery arrangements in Germany: an initial evaluation using new institutional economics”, in E. Sol & M. Westerveld (Eds), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International, 209–231.
- Bucher, P. & Bürge, A. (1994), *Réforme du service public de l'emploi en Suisse*, Berne: OFIAMT.
- Buffat, A. (2011), *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet: les taxateurs d'une caisse de chômage comme acteurs de mise en œuvre*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques.

- Bureau, M.-C. & Marchal, E. (2005), *Pluralité des marchés du travail et qualité des intermédiaires*, Paris: Centre d'études de l'emploi, Document de travail n° 48.
- Campbell, M. (2000), "Knowledge, Gendered Subjectivity, and the Restructuring of Health Care: The Case of the Disappearing Nurse", in S. M. Neysmith (Ed.), *Restructuring Caring Labour. Discourse, State Practice and Everyday Life*, Toronto: Oxford University Press, 186–208.
- Castra, D. (2001), «Comment insérer les bas niveaux de qualification dans les entreprises ?», in C. Lévy-Leboyer, M. Huteau & J.-P. Rolland (Dir.), *RH: Les Apports de la Psychologie du Travail*, Paris: Éditions d'Organisation, 159–176.
- Castra, D. (2006), «L'employabilité des publics précarisés», in *L'insertion sociale par les nouveaux métiers de l'accompagnement: Utopie ou chance ?*, Actes du colloque organisé par l'Association Internationale de Formation et de Recherche en Instruction spécialisée, Santé et Social, 128–136.
- Cattaneo, D. (1992), *Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage: prévention du chômage et aide à la formation en droit suisse, droit international et droit européen*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Chanlat, J.-L. (1998), *Sciences sociales et management, plaidoyer pour une anthropologie générale*, Ste-Foy: Les Presses de l'Université Laval.
- Chatelain-Ponroy, S. & Sponem, S. (2008), «Comme l'entreprise l'État doit adopter une culture du résultat», in A. Pezet & S. Sponem (Dir.), *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Paris: La Découverte, 257–267.
- Chauvière, M. (2006), «Le "social en actes" aux prises avec l'hégémonie du management», in M.-D. Perrot, J.-N. Du Pasquier, D. Joye, J.-P. Leresche & G. Rist (Dir.), *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire – où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ?*, Lausanne: Réalités Sociales, 186–202.
- Clarke, J. (2004), "Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism", *Jnl Soc. Pol.*, 33(1): 27–48.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997), *The Managerial State*, London: Sage.
- Cochoy, F. & de Terssac, G. (1999), «Les enjeux organisationnels de la qualité: une mise en perspective», *Sciences de la société*, (46): 3-18.
- Cohn, D. (1997), "Creating crises and avoiding blame: The politics of public service reform and the New Public Management in Great Britain and the United States", *Administration & Society*, 29(5): 584–616.
- Conseil Fédéral (2000), «Message du 23 février 2000 à l'appui d'une révision de la loi sur l'assurance-chômage», *FF 2000*: 1588.
- Conseil Fédéral (2001), «Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage», *FF 2001*: 2123.
- Considine, M. (2000), "Selling the Unemployed: the Performance of Bureaucracies, Firms and Non-profits in the New Australian Market for Unemployment Assistance", *Social Policy and Administration*, 34(3): 274–295.
- Considine, M. (2001), *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Considine, M. (2002), "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15(1): 21–40.
- Cook, W. W. (1933), "'Substance' and 'Procedure' in the Conflict of Laws", *The Yale Law Journal*, 42(3): 333–358.
- Cornut, M. (1999), «Le traitement social du chômage: pour le meilleur et pour le pire», in [Collectif], *Droit dans le mur ! Dix ans de crise en Suisse: un état des lieux*, Lausanne: Éditions d'en bas, 71–88.
- Cousins, C. (1987), *Controlling Social Welfare: A Sociology of State Welfare, Work and Organisation*, Brighton: Wheatsheaf.
- Crozier, M. (1963), *Le Phénomène bureaucratique*, Paris: Éditions du Seuil.
- Cunningham, G. & Harris, J. (2001), "A heuristic framework for accountability of governmental subunits", *Public Management Review*, 3(2): 145–165.
- Curti, M. (2002), *L'évaluation de la politique active du marché suisse du travail: une analyse d'efficacité par l'approche non-expérimentale*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg, Faculté des sciences économiques et sociales.
- Cutler, T. & Waine, B. (2000), "Managerialism Reformed? New Labour and Public Sector Management", *Social Policy and Administration*, 34(3): 318–32.

- Davezies, P. (1993), «Éléments de psychodynamique du travail. Comprendre le travail», *Éducation permanente*, 116(3), 33-46.
- de Jonckheere, C., Mezzena, S. & Molnarfi, C. (2008), *Les entreprises sociales d'insertion par l'économique. Des politiques, des pratiques, des personnes et des paradoxes*, Genève: Éditions IES.
- De Jong, P. (1998), «Les politiques incitatives dans l'État social: vers un nouvel équilibre entre équité et efficience», 2^e Conférence internationale de recherche sur la sécurité sociale, Les mesures d'incitation et de sélectivité en sécurité sociale: quels impacts, quels enseignements, quels enjeux?, Jérusalem, 25-28 janvier 1998.
- Degen, B. (2006), «Keynésianisme», *Dictionnaire historique de la Suisse*, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F26194.php>>.
- Dejours, C. (1995), *Le Facteur humain*. Paris: PUF, Que sais-je ?
- Delfini, C. & Demazière, D. (2000), «Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE: diversité des logiques d'intermédiation», *Travail et Emploi*, (81): 27-40.
- Dematté, S. (2004), «Davantage de marge de manœuvre pour les cantons», *Panorama*, 2004(4): 28.
- Denzin, N. K. (1970), *The research act in sociology: a theoretical introduction to sociological methods*, London: Butterworths.
- Derthick, M. (1972), *New Towns In-town: Why a Federal program failed*, Washington (DC): Urban Institute.
- Desmarais, C., Jeannot, G., Louvel, S., Pernot, J.-M., Saglio, J. & Ughetto, P. (2007), «Gestion des personnels publics: évolutions récentes et perspectives», *Revue de l'IRES*, 53(1): 111-137.
- Desrosières, A. (1993), *La politique des grands nombres*, Paris: La Découverte.
- Di Maggio, P. & Powell W. (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48(2):147-160.
- Diller, M. (2000), "The revolution in welfare administration: Rules, discretion, and entrepreneurial government", *New York University Law Review*, 75(5): 1121-1220.
- Divay, S. (2011), «Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs», *Langage et société*, 137(3): 91-111.
- Divay, S. & Domingo, P. (2007), «L'accompagnement des chômeurs: quelle sécurisation des parcours ?», in J.-F. Giret, Y. Grelet, C. Laviaille, J. Timoteo & P. Werquin (Dir.), *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels ?*, Marseille: Céreq, 251-259.
- Divay, S. & Perez, C. (2010), «Conseiller les actifs en transition sur le marché du travail», *SociologieS* [En ligne], Dossiers, L'essor des métiers du conseil: dynamiques et tensions, mis en ligne le 03 février 2010, consulté le 09 janvier 2012, <<http://sociologies.revues.org/3068>>.
- Djizmedjian, M. (2001), «MMT et révision technique de la LACI: Un avenir plutôt incertain», *Agenda MT*, 2001(1): 6-10.
- Donahue, J. D. & Nye, J. S. (Eds) (2002), *Market-based governance: Supply side, demand side, upside, and downside (Visions of governance in the 21st century)*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Dubet, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris: Seuil.
- Dubois, V. (1999), *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, Paris: Economica.
- Dubois, V. (2007), «Le dévoilement ethnographique des transformations structurelles de l'État social. À propos du traitement bureaucratique des "mauvais pauvres"», *Ethnografeast III – Lisbonne 20-23 juin 2007*.
- Dubois, V. (2010), «Politiques au guichet, politique du guichet», in O. Borraz & V. Guiraudon (Dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris: Presses de Sciences-Po, 265-285.
- Dufour, P., Boismenu, G. & Noël, A. (2003), *L'aide au conditionnel: la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Duvanel, B. (2002), *La Suisse et ses chômeurs: La politique de la méfiance*, Genève: Éditions IES.
- Dworkin, R. (1977), *Taking Rights Seriously*, London: Duckworth.
- East, P. (1997), "From Outputs to Outcomes", opening address to the Public Service Senior Management Conference, Wellington, New Zealand, 9 October 1997.
- Ebersold, S. (2005), «L'insertion, ses métamorphoses, ses registres de cohérence à la lumière d'un corpus de circulaires (1982-1993)», *Sociétés contemporaines*, (58): 105-130.
- Egger, M. & Lenz, C. (2006), *Évaluation des résultats du service public de l'emploi*, Berne: SECO, Politique du marché du travail n°18.

- Egger, M. & Wüthrich, A. (2013), Analyse détaillée des processus d'entreprise, des compétences et des systèmes d'incitation et de gestion de divers offices régionaux de placement, Berne: SECO, Politique du marché du travail n°33.
- Egger, M., Lenz, C. & Merckx, V. (1999), Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les ORP, Berne: OFDE, Contributions à la politique du marché du travail n°17.
- Egger, M., Merckx, V. & Wüthrich, A. (2010), Évaluation du projet national CII-MAMAC, Berne: OFAS.
- Egger, M., Birchler, U., Dreher, T. & Lenz, C. (2000), Évaluation de la mise en œuvre des mesures de marché du travail. Rapport final, Berne: SECO, Contributions à la politique du marché du travail n°8.
- Elmore, R. F. (1979-1980), "Backward mapping: Implementation research and policy decisions", *Political Science Quarterly*, 94:601-16.
- Eme, B. (2005), «Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire», *RECMA*, (296): 40-54.
- Emery, Y. & Giauque, D. (2002), «Modernisation du secteur public et gestion par les résultats: possibilités et paradoxes», *Revue Économique et Sociale*, 60(3): 213-21.
- Emery, Y. & Giauque, D. (2003), "Emergence of contradictory injunctions in Swiss NPM projects", *International Journal of Public Sector Management*, 16(6): 468-481.
- Emery, Y. & Giauque, D. (2005), «Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71(4): 681-699.
- Engler, H. (2006), Offices régionaux de placement (ORP). Dix ans d'expériences et d'adaptation aux changements, Berne: SECO, <http://www.espace-emploi.ch/dateien/Studien/Broschuere_f.pdf>.
- Enjolras, B. (2005), Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance, *RECMA*, (296): 56-69.
- Enteman, W. (1993), *Managerialism The emergence of a New Ideology*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Erb, T. (2004), «Mesures relatives au marché du travail – Un instrument efficace», *Objectif Emploi*, (46): 12.
- Erb, T. (2010), «Les mesures du marché du travail, un instrument de politique active», *La Vie économique*, 2010(7/8): 39-43.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Etzioni, A. (1961), *A comparative analysis of complex organizations: on power, involvement, and their correlates*, New York: Free Press of Glencoe.
- Etzioni, A. (1964), *Modern organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Etzioni, A. (1969), *The Semi-Professions and their Organization*, New York: The Free Press.
- Evers, A. & Laville, J.-L. (Eds) (2004), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Evers, A., Haverinen, R. & Leichsenring, K. (1997), *Developing quality in Personal Social Services*, Vienna: Ashgate.
- Exworthy, M. & Halford, S. (Ed.) (1999), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham: Open University Press.
- Fama, E. F. & Jensen M. C. (1983), "Agency Problems and Residual Claims", *Journal of Law & Economics*, 26(2): 327-349.
- Farnham, D. & Horton, S. (1996), *Managing people in the public services*, London: Macmillan.
- Farrell, C. & Morris, J. (2003), "The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work", *Organization*, 10(1): 129-156.
- Farvaque, N. (2004), «L'encadrement des acteurs locaux de l'insertion des jeunes en France», *Les Politiques sociales*, 64(1-2): 108-124.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (Eds) (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Fielding, N. & Fielding, J. (1986), *Linking data: the articulation of qualitative and quantitative methods in social research*, Beverly Hills, London: Sage.
- Flückiger, Y. (2002), «Le chômage en Suisse: causes, évolution et efficacité des mesures actives», *Aspects de la sécurité sociale*, 2002(4): 11-21.
- Flückiger, Y., Kempeneers, P. & et Bazen, S. (2007), «Les différences régionales en matière de chômage: une approche renouvelée», *La Vie économique*, 2007(7/8): 57-61
- Flynn, R. (1991), "Coping with Cutbacks and Managing Retrenchment in Health", *Journal of Social Policy*, 20(2): 215-236.

- Fournier, V. (1999), "The Appeal to 'Professionalism' as a Disciplinary Mechanism", *Social Review*, 47(2): 280–307.
- Freidson, E. (2001), *Professionalism, the Third Logic*, Cambridge: Polity Press.
- Frétygné, C. (2004), *Une formation à l'emploi ?*, Paris: L'Harmattan.
- Frölich, M., Lechner, M., Behncke, S., Steiger, H., Hammer, S., Schmidt, N., Menegale, S. & Iten, R. (2007), *Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi*, Berne: SECO, Politique du marché du travail n°20.
- Gadrey, J. (1994), «La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ?», *Revue française de sociologie*, 35(2): 163–195.
- Galligan, D. J. (1986), *Discretionary Powers*, Oxford: Oxford University Press.
- Gangloff, F. (2009), «Le Nouveau Management Public et la Bureaucratie Professionnelle», 30ème Congrès de l'AFC, 27-29 mai 2009, Strasbourg, France.
- Gash, A. & Wanna, J. (2006), "Performance Measurement", in *Encyclopaedia of Governance*, SAGE Publications, <http://sage-ereference.com/governance/Article_n388.html>.
- Gautié, J. (1993), *Les politiques de l'emploi: les marges étroites de la lutte contre le chômage*, Paris: Vuibert.
- Gazier, B. (2001), «L'employabilité: la complexité d'une notion», in P. Weinert, M. Baukens, P. Bollérot, M. Pineschi-Gapenne & U. Walwei (Dir.), *L'employabilité: de la théorie à la pratique*, Bruxelles: Peter Lang, 3–28.
- Gazier, B. (2003), *Tous sublimes. Pour un nouveau plein emploi*, Paris: Flammarion.
- Gazier, B. (2009), «Parcours professionnels et conditions de travail», *Éducation permanente*, (181): 149–153.
- Genard, J.-L. & Jacob, S. (2004), «Nouvelle gestion publique et éthique administrative», *Les Politiques sociales*, 64(1-2): 91–107.
- Georges, N. (2007), *L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi: modalités d'un marché en plein essor*, Paris: Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n°81.
- Giauque, D. (2003), «Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique», *Pyramides*, (7): 89–104.
- Giauque, D. (2004), «Gestion des ressources humaines et modernisation des administrations publiques», *Les Politiques sociales*, 64 (1-2): 47–62.
- Giddens, A. (1982), *Profiles and Critiques in Social Theory*, London: Macmillan & Berkeley: University of California Press.
- Giddens, A. (1987 [1984]), *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris: PUF.
- Giddens, A. (1988), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Gingrich, J. (2006), "Marketization", in *Encyclopaedia of Governance*, SAGE Publications, <http://sage-ereference.com/governance/Article_n312.html>.
- Giraud, O. & Battaglini, M. (2003), "Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment", *Swiss Political Science Review*, 9(1): 285–308.
- Gofen, A. (2014), "Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): 473-493.
- Goffman, E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris: Les Éditions de Minuit.
- Gold, R. L. (1958), "Roles in Sociological Field Observations", *Social Processes*, 36(3): 217–223.
- Goodsell, C. T. (Ed.) (1981), *The Public Encounter*, Bloomington (IN): Indiana University Press.
- Gouldner, A. W. (1954), *Patterns of industrial bureaucracy*, New York: Free Press.
- Granovetter, M. S. (1974), *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Grimault, S., Pernot, J.-M. & Ughetto, P. (2005), «Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Industrie», *La Revue de l'IRES*, 48: 129–195
- Gsell, M. (2000), «Nouvelle circulaire sur les mesures de marché du travail. Tout n'est pas clair», *Agenda MT*, 2000(3): 14-15.
- Hagen, J. L. (1987), "Income maintenance workers: Technicians or service providers?", *Social Service Review*, 61(2): 261–271.

- Hall, A. (1974), *The Point of Entry: A study of client reception in the social services*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Hasenfeld, Y. (1985), "Citizens' Encounters with Welfare State Bureaucracies", *Social Service Review*, 59(4): 622–635.
- Hasenfeld, Y. & Powell, L. E. (2004), "The Role of Non-Profit Agencies in the Provision of Welfare-to-Work Services", *Administration in Social Work*, 3(4): 91–110.
- Hassenteufel, P. (2008), *Sociologie politique, l'action publique*, Paris: Armand Colin.
- Hatry, H. P. (2006), *Performance measurement: Getting results*, Washington, DC: Urban Inst Press.
- Haüsermann, S. & Spagnolo, A. (2004), *Le rôle des énoncés évaluatifs dans les politiques publiques*, Lausanne: IDHEAP.
- Held, D. (2009), «Comment motiver les conseillères et conseillers ORP?», *Panorama*, 2009(5), 17–18.
- Hill, M. & Hupe, P. L. (2002), *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*, London: Sage.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Hood, Ch. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Hood, Ch. (1993 [1983]), *The Tools of Government*, London: Macmillan.
- Hood, Ch. (1995), "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?", *Public Policy and Administration*, 10(2): 104–117.
- Hood, Ch. (1998), "Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-dependent Political Re-engineering – or Trobriand Cricket?", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(4): 444–62.
- Hood, Ch. & Scott, C. (1996), "Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Developments?", *Journal of Law and Society*, 23(3): 321–345.
- Houzel Y., Outin J.-L. & Ramaux C. (2000), «Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi», in D. Gelot & P. Nivolle (Dir.) *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Paris: La Documentation Française, 107–137.
- Hufty, M. (1998), «Aux racines de la pensée comptable», in M. Hufty (Dir.) *La pensée comptable, État, Néolibéralisme*, Nouvelle Gestion Publique, Paris: PUF, 15–40.
- Hunold, C. (1998), *Évaluation de la qualité des Offices Régionaux de Placement (ORP) et des Mesures de Marché du Travail (MMT) sur la base d'un sondage représentatif effectué par téléphone auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises*, Lausanne: M.I.S. Trend & Publicom.
- Hupe, P. L. (2012), "Autonomy in Health Care Practice: A Paradise Lost?", in H. Dickinson & R. Mannion (Eds), *The Reform of Health Care: Shaping, Adapting and Resisting Policy Developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 37–50.
- Hupe, P. L. & Hill, M. (2007), "Street-level bureaucracy and public accountability", *Public Administration*, 85(2): 279–299.
- Imboden, C., Egger, M., Baumann, K. & Lenz, C. (1999), *Étude d'évaluation des ORP. Rapport final*, Berne: OFDE, Contributions à la politique du marché du travail n°14.
- Ingram, H. (1990), "Implementation: a re-view and suggested framework", in N. Lynn & A. Wildavsky (ed) *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham (NJ): Chatham House, 462–480.
- Jantz, B. & Jann, W. (2013), "Mapping accountability changes in labour market administrations: from concentrated to shared accountability?", *International Review of Administrative Sciences*, 79(2): 227–248.
- Jeannot, G. (2008), «Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics», *Revue Française de Science Politique*, 58(1): 123–140.
- Joana, J. (2006), "Contracting Out", *Encyclopaedia of Governance*. SAGE Publications, <http://sage-reference.com/governance/Article_n99.html>.
- Joos, H. (1997), «Assurance-chômage: La révision soulève de nombreux problèmes», *MT Agenda*, 1997(7), 34–36.
- Jos, P. H., & Thompkins, M. E. (2004), "The accountability paradox in an age of reinvention: The perennial problem of preserving character and judgment", *Administration and Society*, 36(3): 255–81.
- Kahn, R., Wolfe, D., Quinn, R., Snoek, J., & Rosenthal, R. (1964), *Organizational stress: studies on role conflict and ambiguity*, New York: Wiley.

- Kauer, M. (1996), «Le projet 'Management de la qualité des mesures actives de marché du travail'», MAMT-Agenda, 1996(4): 12–13.
- Keller, V. (2005), *Aider et contrôler: les controverses du travail social*, Lausanne: Cahiers de l'éesp.
- Kim, S. E. (2005), "Balancing competing accountability requirements", *Public Performance & Management Review*, 29(2): 145–163.
- Knoepfel, P. (1997), «Le New Public Management: Attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés - Une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques», *Travaux du CETEL*, n°48.
- Knoepfel, P. & Varone, F. (1999), «Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs», *Politiques et management public*, 17(2): 123–45.
- L'Horty, Y. (2006), *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris: La Découverte.
- La Burgade, E. & Roblain, O. (2006), *Bougez avec la Poste, les coulisses d'une modernisation*, Paris: La Dispute.
- Lacasse, F. (1993), «Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation: problématique et perspectives internationales», *Politiques et management public*, 11(2): 117–141.
- Lagger, V. (2001), «Nécessité incontestée – En dépit de la réduction», *Panorama*, 2001(3): 49–50.
- Lalive, d'Épinay, R., van Ours, J. C. & Zweimüller, J. (2000), *The Impact of Active Labour Market Policies and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment*, IZA Discussion Paper n°149.
- Lalive d'Épinay, R., Zehnder, T. & Zweimüller, J. (2006), *Analyse macroéconomique de la politique active de l'emploi en Suisse*, Berne: SECO, Contributions à la politique du marché du travail n° 19.
- Lane, J.-E. (1997), *Public Sector Reform*, London: Sage.
- Larsen, F. & Knuth, M. (2010), "Increasing roles for municipalities in delivering public employment services: The cases of Germany and Denmark", *European Journal of Social Security*, 12(3): 174–200.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2009), *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin.
- Lascoumes, P. & Simard, L. (2011), *L'action publique au prisme de ses instruments*, *Revue française de science politique*, 61(1): 5–22.
- Lavitry, L. (2009a), «Rationalisation et individualisation dans les services publics. Le cas des conseillers à l'emploi», *Journées internationales de sociologie du travail*, Nancy, 24-26 juin 2009.
- Lavitry, L. (2009b), «De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation», *Travail et Emploi*, (119): 63–75.
- Le Galès, P. (2004), «Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne», in P. Lascoumes & P. Le Galès (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences-Po.
- Lefresne, F. (1997), *La politique de l'emploi au Royaume-Uni – 1979-1997*, Document de Travail, Paris: IRES.
- Lettinga, B. & Moulijn, M. (2004), "Frontline Professionals in the Age of Institutional Rearrangement: The Case of Needs Assessment for Public Services", paper presented at the Annual Work Conference 2004 of the Netherlands Institute for Government, Rotterdam.
- Light, P. C. (2000), *Making nonprofits work: A report on the tides of nonprofit management reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lin, A. C. (2000), *Reform in the making: The implementation of social policy in prison*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Lindblom, C. E. (1977), *Politics and markets the world's political economic systems*, New York: Basic Books.
- Linhart, D. (Dir.) (2006), *Les différents visages de la modernisation du service public*, *Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du Nord*, Paris: La Documentation française.
- Lipsky, M. (1969), *Toward a theory of street-level bureaucracy*, University of Wisconsin: Institute for Research on Poverty.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas Of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, New York: Russell Sage Foundation.
- Loyens K. de & Maesschalck J. (2010), "Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy. Existing Models Reconsidered", *Administration & Society*, 42(1): 66–100.

- Maeder, C. (2007), "The Poetics of Management, and the Politics of Organizational Cultures. A Sociological View on NPM-Reforms in Switzerland", in K. Schedler & I. Proeller (Eds), *Research in Public Policy Analysis and Management*, 16: 65–75.
- Maeder, U., Kutzner, S., Knöpfel, C., Boss, E., Heinzmann, C. & Pakoci, D. (2006), *Sozialhilfe in der Schweiz: Integration und Ausschluss durch Segmentierung von KlientInnen. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds*, Basel, Fribourg und Luzern.
- Magnin, C. (2005), *Beratung und Kontrolle*, Zürich: Seismo.
- Manouk, N. (2000a), «Nouveaux accords entre la Confédération et les cantons. Les premiers de la classe seront récompensés», *Agenda MT*, 2000(3): 11–12.
- Manouk, N. (2000b), «Accords de prestations entre cantons et offreurs de mesures. Occuper les places ne suffit plus», *Agenda MT*, 2000(4): 11–12.
- Mathari, A. (1999), «Assurance-chômage: Nouvelles perspectives», *MT Agenda*, 1999(10): 22–24.
- Mauger, G. (2001), «Les politiques d'insertion; Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137(1): 5–14.
- May, P. J. & Winter, S. C. (2007), "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats. Influences on Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3): 453–476.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003), *Cops, Teachers, Counsellors*, Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.
- Mazmanian, D. & Sabatier, P. (1983), *Implementation and public policy*, Chicago: Scott Foresman and Co.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28(1): 165–179.
- McGuire, L. (2004), *Counting Quality or Qualities that Count? An Inquiry into Performance Reporting for Public Services in Australia*. PhD diss., Monash Univ.
- McKenna, C. D. (1996), "Finding Profit in Non-Profits: The Influence of Management Consultants on the Third Sector", working paper # 235, Program on Non-Profit Organizations (PONPO), Yale University.
- Meijer, A. J. & Bovens, M. A. P. (2005), "Public Accountability in the Information Age", in V. J. J. M. Bekkers & V. F. M. Homburg (Dir.), *The Information Ecology of E-Government*, Amsterdam: IOS Press, 171–82.
- Merrien, F.-X. (1999), «La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique», *Lien social et Politiques-RIAC*, (41): 95–103.
- Merton, R. K. (1936), "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review*, 1(6): 894–904.
- Merton, R. K. (1940), "Bureaucratic structure and personality", *Social Focus*, 18: 560–568.
- Merton, R. K. (1952), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe (IL): Free Press.
- Merton, R. K. (1965), *Éléments de théorie et de méthode sociologiques*, Paris: Plon.
- Meyer, M. W. & Gupta, V. (1994), "The Performance Paradox", *Research In Organizational Behavior*, 16(3): 309–369.
- Meyers, M. K. & Vorsanger, S. (2003), "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", in B. G. Peters and J. Pierre (Eds) *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 240–255.
- Meyers, M. K., Glaser, B. & MacDonald, K. (1998), "On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1): 1–22.
- Moachon, E. (2008), «La réinsertion des publics en difficulté. Au-delà des apparentes évidences», conférence organisée par l'éésp, *Réinsérer les publics en difficulté: la quadrature du cercle*, éésp, Lausanne, 11 décembre 2008.
- Mönks, J. (1998), «La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique?», in M. Hufty (Dir.), *La pensée comptable, État, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique*, Genève/Paris: Les Nouveaux Cahiers de l'IUED/PUF, 77–89.
- Morgen, S. (2001), "The Agency of Welfare Workers: Negotiating Devolution, Privatization, and the Meaning of Self-Sufficiency", *American Anthropologist, New Series*, 103 (3): 747–761.
- Mosley, H., Schütz, H. & Breyer, N. (2001), "Management by Objectives in European Public Employment Services", Discussion Paper FS I 01-203, Berlin: Social Science Research Center Berlin (WZB).
- Mucchielli, L. (2008), «Faire du chiffre: le 'nouveau management de la sécurité'», in L. Mucchielli (Dir.), *La frénésie sécuritaire, retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris: La Découverte, 99–112.
- Murray, R. (1998), "Productivity as a Tool for Evaluation of Public Management Reform", Paper presented to the European Evaluation Society Conference, Rome, 29-31 October.

- Nadai, E. (2008), «Insertion professionnelle et précarisation: soigner la peste par le choléra», *Revue suisse de travail social*, 2008(4): 30-47.
- Nadai, E., Maeder, C. & Eberle, T. (2006), *L'imposition du moi entrepreneurial. Intégration et exclusion dans les entreprises et les programmes sociaux*, PNR 51.
- Näf, A. (2000), «Le marché parallèle du travail se rétrécit de plus en plus. Licenciement, compressions, fusions», *Agenda MT*, 2000(9): 10-11.
- Nancarrow, S. A. & Borthwick, A. M. (2005), "Dynamic professional boundaries in the healthcare workforce", *Sociology of Health & Illness*, 27(7): 897-919.
- Nau, G. (1997), «Construction des ORP: La phase de consolidation commence», *MT Agenda*, 1997(12): 30-33.
- Neuville, J.-P. (1997), *Le modèle japonais à l'épreuve des faits*, Paris: Economica.
- Newcomer, K. (1998), "The changing nature of accountability: The role of the inspector general in federal agencies", *Public Administration Review*, 58(2): 129-136.
- Newman, J. (2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage.
- Neysmith, S. M. (2000), "Networking Across Difference: Connecting Restructuring and Caring Labour", in S. M. Neysmith (Ed.) *Restructuring Caring Labour. Discourse, State Practice, and Everyday Life*, Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 1-28.
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.
- Noordegraaf, M. (2007), "From 'pure' to 'hybrid' professionalism: present-day professionalism in ambiguous public domains", *Administration & Society*, 39(6): 761-785.
- Noordhoek, P. & Saner, R. (2005), "Beyond New Public Management: answering the claims of both politics and society", *Public Organization Review*, 5(1): 25-53.
- Oberson, B. (2005), «La marge de manœuvre des assistants sociaux dans l'attribution de contreprestations», in D. Filâtre & G. de Terssac (Dir.) *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse: Octares.
- OCDE (1996), *Études économiques de l'OCDE: Suisse 1996*, Paris: OCDE Publishing.
- Orianne, J.-F., Moulart, T., Maroy, C., Vandenberghe, V. & Waltenberg, F. (2004), *Mises en œuvre locales des formules d'activation des politiques d'emploi*, Gent: Academia Press.
- Orianne, J.-F. (2005), «L'État social actif en action. Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage», in P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (Dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles: Peter Lang, 179-207.
- Orianne, J.-F. (2005b), *Le traitement clinique du chômage*, thèse de doctorat en sociologie, Université catholique de Louvain.
- Orianne, J.-F. & Conter, B. (2007), «Les politiques d'employabilité en Belgique: traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage», *Recherches sociologiques et anthropologiques [En ligne]*, 38-2 | 2007, mis en ligne le 07 mars 2011, consulté le 30 décembre 2011, <<http://rsa.revues.org/476>>.
- Osborne, T. & Gaebler, D. (1992), *Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is transforming Government*, Reading (MA): Addison-Wesley.
- Ossipow, L. & Lambelet, A. (2006), «Entre 'confiance', 'marges de manœuvre' et 'abus': le travail d'intégration des assistants sociaux et des bénéficiaires de l'Assistance publique», in S. Chappaz, A. Monsutti & O. Schinz (Dir.), *Entre ordre et subversion: logiques plurielles alternatives, écarts, paradoxes*, Neuchâtel/Paris: Musée d'ethnographie, Institut d'ethnologie et Maison des sciences de l'Homme.
- Padula, H. (1998), «Ce que les sans-emploi pensent de leur Office. La main de l'État ou les services d'un prestataire ?», *MAMT-Agenda*, 1998(7): 40-43.
- Page, S. (2006), "The Web of Managerial Accountability- The Impact of Reinventing Government", *Administration & Society*, 38(2): 166-197.
- Peters, G. B. & Savoie, D. J. (Eds) (2001), *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Petrocchi, P. & Manouk, N. (1997), «PLASTA, le système d'information des ORP», *MT-Agenda*, 1997(7): 15-17.
- Pochic, S. (2007), «Développer la recrutabilité. L'autre versant des transitions professionnelles», *Cadres-CFDT*, 425-426: 27-34.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the public services*, Oxford, UK: Blackwell.

- Pollitt, C. (1995), "Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1(2): 133–154.
- Pollitt, C. (2001), «Comment parvenons-nous à évaluer la qualité des services publics?», in G. B. Peters and D. J. Savoie (Eds) *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 85–110.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011), *Public management reform: A comparative analysis (3rd ed.)*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Birchall, J. & Putnam, K. (1998), *Decentralising Public Service Management: the British Experience*, Basingstoke: Macmillan.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Prottas, J. M. (1979), *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington (MA): Lexington Books.
- Quivy, R. & Van Campenhoudt, L. (1988), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris: Dunod, Bordas.
- Radin, B. (2006), *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*, Washington (DC): Georgetown University Press.
- Raelin, J. A. (1984), "An Examination of deviant/adaptive behaviors in the organizational careers of professionals", *Academy of Management Review*, 9(3): 413–427.
- Raelin, J. A. (2011), "The End of Managerial Control?", *Group & Organization Management*, 36(2): 135–160.
- Ragin, C. (1994), *Constructing Social Research*, London: Pine Forge Press.
- Reichard, C. (1998), "The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability", in A. Hondeghem (ed), *Ethics and accountability in a context of governance and new public management*, European Group of Public Administration Yearbook, Amsterdam: International Institute of Administrative Sciences Press.
- Reichard, C. (2002), "Marketisation of Public Services in Germany", *International Public Management Review*, 3(2): 63–79.
- Reynaud, J.-D. (1988), «Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome», *Revue française de sociologie*, 29(1): 5–18.
- Rieder, S. (2001), «Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung», Berne: Département fédéral des finances.
- Robert, G. (2000), «Vers une assurance-chômage performante, Conclusion d'un accord entre la Confédération et les autorités cantonales pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage», *La Vie économique*, 2000(4): 52–55.
- Romzek, B. & Dubnick, M. (1987), "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*, 47(3): 227–38.
- Romzek, B. & Ingraham, P. (2000), "Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash", *Public Administration Review*, 60(3): 240–253.
- Romzek, B. & Johnston, J. (2005), "State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability", *Public Administration Review*, 65(4): 436–449.
- Romzek, B., LeRoux, K. & Blackmar, J. (2012), "A preliminary theory of informal accountability among network organizational actors", *Public Administration Review*, 72(3): 442–453.
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris: Le Seuil.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2004), *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, Univ. of Aarhus Economics Working Paper n° 2004-06, <>.
- Rouillard, C., Montpetit, E., Fortier, I. & Gagnon, A.-G. (2004), *La réingénierie de l'état: Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Rouleau, L. (2007), *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Sabatier, P. A. (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research", *Journal of Public Policy*, 6(1): 21–48.
- Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. (1979), "The Conditions of Effective Implementation", *Policy Anal.*, 5(4): 481–504.
- Sabel, C. (1994), "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development", in L. Lloyd Rodwin & D. A. Schon (Eds), *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C.: Brookings Institution and Lincoln Institute: 231–274.

- Sabel, C. & Zeitlin, J. (2008), "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU", *European Law Journal*, 14(3): 271–327.
- Sainsbury, R. (1992), "Administrative Justice: Discretion and Procedure in Social Security Decision-Making", in K. Hawkins (Ed.), *The Uses of Discretion*, Oxford: Clarendon Press, 295–330.
- Saint-Germain, M. (2001), «Une conséquence de la nouvelle gestion publique: l'émergence d'une pensée comptable en éducation», *Éducation et francophonie*, 29(2), <<http://www.acelf.ca/c/revue/revuehtml/29-2/01-StGermain.html>>.
- Saint-Martin, D. (2001), «Les cabinets de conseil et la "re-marchandisation" de la politique sociale dans les États-providences de type libéral», *Lien social et Politiques – RIAC*, (45): 131–144.
- Salais, R. (2010), «Usages et mésusages de l'argument statistique: le pilotage des politiques publiques par la performance», *Revue française des affaires sociales*, 1/2010(1-2): 129–147.
- Salamon, L. M. (1993), "The marketisation of welfare: changing nonprofit and for-profit roles in the American welfare state", *Social Service Review*, 67(1): 16–39.
- Salamon, L. M. (2002), *The state of nonprofit America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Salognon, M. (2007), «Le chômage de longue durée: une rupture à combattre autrement pour assurer sa réversibilité», in J.-F. Giret, Y. Grelet, C. Lavialle, J. Timoteo & P. Werquin (Dir.), *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels ?*, Marseille: Céreq, 277–290.
- Sandfort, J. R. (1999), "The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines", *Social Service Review*, 73(3): 314–339.
- Schmid, G. & Gazier, B. (Eds) (2002), *The dynamics of full employment, Social integration through transitional labour markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Scholz, J. T., Twombly, J. & Headrick, B. (1991), "Street-level political controls over federal bureaucracy", *American Political Science Review*, 85(3): 829–850.
- Schroeter, E. (2006), "New Public Management", *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, <http://sage-ereference.com/governance/Article_n351.html>.
- Schultz, T. W. (1961), "Investment in Human Capital", *The American Economic Review*, 51(1): 1–17.
- SECO (2010), *Accord ORP/LMMT/ACt - Résultats 2009 Matériel d'information pour les cantons*, Berne: Secrétariat d'État à l'économie.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization* (Vol. 3), Berkeley: Univ of California Press.
- Sheldon, G. (1996), "Unemployment and Unemployment Insurance in Switzerland", in Ph. Bacchetta & W. Wasserfallen (Eds), *Economic Policy in Switzerland*, Macmillan: London, 62–92.
- Sheldon, G. (1998), «Le chômage de longue durée en Suisse: diagnostic et thérapie», *La Vie économique*, 1998(8): 45-51
- Sheldon, G. (2000), *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfond der Arbeitslosenversicherung*.
- Sheldon, G. (2003), «L'efficacité du service public de l'emploi en Suisse entre 1998 et 2001», *La Vie économique*, 2003(4): 31–34.
- Silverman, D. (1989), *Qualitative Methodology and Sociology*, Hants: Gower.
- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: Free Press.
- Simon, H. (1983), *Administration et processus de décision* [trad de *Administrative Behavior*, 1947], Paris: Economica.
- Simonin, B. (2001), «Politiques de l'emploi: La territorialisation en chantier», *Problèmes économiques*, 2706: 10–13.
- Smith, S. R., & Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, MA: Harvard University.
- Sol, E. & Westerveld, M. (Eds) (2005), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, New York: Kluwer Law International.
- Spagnol, S. (2013), *Quand la LACI licencie*, Yverdon: Dossiers de l'ARTIAS.
- Spanou, C. (2003), «Abandonner ou renforcer l'État wébérien», *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2 (105-6): 109–120.
- Spire, A. (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris: Raisons d'Agir.

- Stassart, M. & De Visscher, C. (2005), «Fondements théoriques de l'introduction des contrats d'administration dans les institutions publiques de sécurité sociale», *Revue belge de sécurité sociale*, 2005(3): 385–408.
- Stiegler, B. (2004), «Performance et singularité», in B. Heilbrunn (Dir.), *La Performance, une nouvelle idéologie ? Critiques et enjeux*, Paris: La Découverte, 208–250.
- Stone, C. N. (1983), “Whither the Welfare State? Professionalization, Bureaucracy, and the Market Alternative”, *Ethics*, 93(3): 588–595.
- Struyven, L. & Steurs, G. (2005), “Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: Empirical evidence from Australia and the Netherlands”, *Journal of European Social Policy*, 15(3): 211–229.
- Talbot, C. (2003), «La réforme de la gestion publique et ses paradoxes. L'expérience britannique», *Revue française d'administration publique*, 1(105-106): 11–24.
- Taylor, F. W. (1911), *Scientific Management*, New York: Harper and Row.
- Taylor, M. & Hoggett, P. (1994), “Quasi-markets and the transformation of the independent sector”, in W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson, & J. Le Grand, (Eds), *Quasi-markets and the Welfare State*, Bristol: School for Advanced Urban Studies.
- Thévenet, M. (2006), «Tous professionnels ! », *Revue française de gestion*, 32(168-169): 15–34.
- Thomas, R. & Davies, A. (2005), “Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services”, *Organization studies*, 26(5): 683–706.
- Thompson, J. D. (1967), *Organizations in Action: Social Science Bases of Administration*, New York: McGraw-Hill.
- Timms, N. (Ed.) (1980), *Social Welfare: Why and How?*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Travers, M. (2007), *The New Bureaucracy: Quality assurance and its critics*, Bristol: Policy Press.
- Urio, P. (1998), «La gestion publique au service du marché», in M. Hufty (Dir.), *La pensée comptable, État, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique*, Paris: PUF, 91–124.
- Valli, M., Martin H. & Hertz E. (2002), «Le “feeling” des agents de l'État providence. Analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance-chômage et de l'aide sociale», *Ethnologie française*, XXXII: 221–31.
- Van Berkel, R. & Van der Aa, P. (2005), “The marketisation of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience”, *Journal of European Social Policy*, 15(4): 329–343.
- Van Berkel, R. & Borghi V. (2008), “Review article: The governance of activation”, *Social Policy and Society*, 7(3): 393–402.
- Van Berkel, R., van der Aa, P. & van Gestel, N. (2010), Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies, *European Journal of Social Work*, 13(4): 1–17.
- Van Slyke, D. M. (2006), “Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2): 157–187.
- Varone, F. (1998), «De l'irrationalité institutionnelle de la Nouvelle Gestion Publique», in M. Hufty (Dir.), *La pensée comptable, État, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique, les nouveaux cahiers de l'IUED*, Paris: PUF, 125–139.
- Varone, F. & Giauque, D. (2001), «Pilotage des politiques publiques et rémunération à la performance. Analyse comparée de quelques contrats de prestations en Suisse», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 67(3): 619–43.
- Vaughan, D. (1996), “The trickle-down effect: Policy decisions, risky work, and the Challenger tragedy”, *California Management Review*, 39(2): 80–102.
- Vedung, E. (1998), “Policy instruments: typologies and theories”, in M. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (Eds), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, New Brunswick: Transaction.
- Vielle P., Pochet P. & Cassiers I. (Dir.) (2005), *L'État social actif: Vers un changement de paradigme?*, Bruxelles: Peter Lang.
- Vincens, J. (1995), *L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi*, Lihre, note n°181.
- Weatherley, R. (1979), *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level*, Cambridge (MA): MIT Press.
- Weber, M. (1971), *Économie et Société*, Paris: Plon.

- Weller, J.-M. (1999), *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris: Desclée de Brouwer.
- Williamson, O. E. (1994), "Transaction Cost Economics and Organization Theory", in: R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton/New York: Princeton University Press/Russel Sage Foundation, 77–107.
- Winter, S. (2000), "Information Asymmetry and Political Control of Street-Level Bureaucrats: Danish Agro-Environmental Regulation", Paper prepared for the Annual Meeting of the American Association of Policy Analysis and Management, Seattle November 2–4.
- Wright, S. & Bertram, C. (2007), *Defining Successful Outcomes for Users: A cross-national comparison of stakeholders' perspectives on the purpose of employment advice and career guidance for people who are out of work and workers at risk*, Leonardo da Vinci Programme: Guidance in Europe Project – ES/04/C/F/RF-80900, WP3 report.
- Wright, S. E. (2003), *Confronting Unemployment in a Street-Level Bureaucracy*, Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, University of Stirling, Department of Applied Social Science.
- Yin, R. K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods* (3rd ed), Applied Social Research Methods Series Vol. 5, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zifcak, S. (2000), "From Managerial Reform to Democratic Reformation: Towards a Deliberative Public Administration", *International Public Management Journal*, 2(2): 236–272.
- Zürcher, M. (1999), «Das Modell und die Praxis. Eine Untersuchung der Leistungs- und Wirksamkeitsmessung in den NPM-Projekten des Kantons Bern», Lausanne: IDHEAP.