

Enjeux professionnels de la territorialisation des services de l'emploi : le cas des Maisons de l'Emploi.

Isabelle BORRAS¹

Communication au colloque :
"Travailler avec, travailler sur, être travaillé par :
les acteurs professionnels de l'action publique face aux instruments de régulation"
4 et 5 sept. 2006 – IEP, Aix en Provence

'MDE' = maison de l'emploi

I – L'expérimentation locale de pratiques professionnelles

La territorialisation des services de l'emploi progresse en France depuis le début des années quatre vingt au gré d'expérimentations locales. Les innovations se succèdent prenant la forme d'institutions nouvelles impliquant généralement un décloisonnement institutionnel et une évolution des pratiques professionnelles. Notre communication traite de l'une de ces expérimentations : les structures apparentées à des MDE nées d'initiatives locales lors des vingt dernières années dans certains territoires en France. Il s'agit de MDE "première génération" distinctes des MDE "seconde génération" du plan de cohésion sociale 2005 qui s'inspire des premières pour les généraliser. Nous avons étudié (Borras et alii, 2005) le fonctionnement de ces MDE "première génération", exemples significatifs de gouvernance locale de l'emploi, "*processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux, institutions poursuivant des buts propres discutés et définis collectivement au niveau local*" (Bagnasco, Le Gales), caractérisés par "*la présence d'acteurs hétérogènes interdépendants, la multiplication des scènes de négociation, la remise en cause du monopole de l'Etat*" (De Maillard). Les MDE correspondent à un investissement par les collectivités locales du champ de l'emploi, traditionnellement du registre de l'Etat. Soixante MDE "première génération" ont été enquêtées par questionnaire et cinq MDE ont fait l'objet d'une monographie.

Les résultats de cette recherche, qui portait sur la configuration des acteurs et des services, nous amènent à faire l'hypothèse d'une spécificité des règles d'intervention sur l'emploi mises en œuvre au niveau local. Ce niveau, caractérisé par la proximité des usagers et par l'absence dans notre cas de cadre contraignant centralisé, est propice à l'expérimentation et à l'évolution des pratiques professionnelles des acteurs publics au contact des demandeurs d'emploi et des employeurs. Une première partie de la communication dresse le cadre général du décloisonnement des services de l'emploi au niveau local et ses enjeux professionnels. On décrit dans une seconde partie les pratiques professionnelles observées dans les MDE ce qui nous conduit à différencier des règles locales de l'emploi des règles traditionnelles de l'action publique centralisée. Enfin, une troisième partie analyse les implications pour les services de l'emploi du développement des pratiques professionnelles issues du local. Nous concluons sur les risques de la généralisation des expérimentations locales au niveau national.

II – Enjeux professionnels du décloisonnement des services de l'emploi

Les MDE comme toute institution visant à décloisonner l'action publique au profit d'approches territoriales présentent un paradoxe.

D'un côté, elles augmentent la lisibilité des services pour les usagers en les regroupant dans un même bâtiment ou en assurant leur coordination au sein d'une institution juridiquement délimitée : l'enjeu est celui d'une plus grande efficacité. Remarquons d'ailleurs que les usagers rencontrés sont généralement incapables de dire à quelle institution appartient le professionnel qui les accueille, voire

¹ Ingénieur de Recherches - Centre Associé CEREQ, LEPII-CNRS - Université Pierre Mendès France Grenoble - isabelle.borras@upmf-grenoble.fr

de quelle institution ils ont poussé la porte. L'idée du guichet unique qui inspire les MDE étudiées, implique que les individus ne soient plus appréhendés par des professionnels "spécialistes" des problèmes de santé, de logement, de formation, d'emploi... mais par des "généralistes" capables de les orienter vers un spécialiste en cas de besoin. Cette idée ancienne est à l'origine des ML/PAIO, des PLIE, des CBE... institutions qui constituent autant d'étapes dans la territorialisation des services de l'emploi, auxquelles les MDE empruntent des éléments. Les ML et PAIO ont été développées en 1982 pour les jeunes, les PLIE dans les années 90, pour les personnes en difficulté d'insertion professionnelle. Au sein des CBE les employeurs doivent pouvoir discuter de leurs projets de développement, de leurs besoins de recrutement et de formation. Les CBE ont été créés en 1982 pour contribuer au développement du dialogue social dans les territoires.

D'un autre côté, ces structures territoriales rendent opaque l'organisation, l'architecture des acteurs, la cohérence et le pilotage d'ensemble. Elles impliquent en effet des acteurs totalement hétérogènes de par leurs missions et leurs échelles d'action : Assedic, ALE, ML/PAIO, MIFE, AFPA, DDTEFP, partenaires sociaux, services du Conseil Général, Collectivités Locales, structures d'insertion, employeurs, agences d'intérim... Elles effacent les frontières public/privé, jettent des ponts entre les champs de l'emploi, du social, de l'économique, du développement en mobilisant tous les acteurs d'un territoire autour de buts communs - ici de lutte contre le chômage. Ceci engendre des coûts de coordination inévitables entre les institutions et interroge l'efficacité de l'action publique. La coordination a lieu dans ce que De Maillard (op. cit.) nomme des "scènes de négociation" impliquant des professionnels salariés de ces MDE capables d'animer et de faire dialoguer les institutions. Cette capacité à faire travailler ensemble des acteurs provenant d'institutions diverses est également distribuée et développée chez tous les salariés des MDE, du directeur au simple conseiller.

Dans les MDE étudiées les configurations d'acteurs sont toutes singulières. Nous avons cependant distingué deux types de MDE. Le premier type coordonne les acteurs de l'emploi et ceux du social au nom d'une prévention des risques d'exclusion. La configuration des acteurs et des services de la MDE R est représentée par un schéma à trois pôles. L'ALE en charge "du pôle emploi" 'traite le volume' des publics 'proches de l'emploi' selon ses critères d'efficacité habituels : volume d'offre, nombre de mise en relation, taux de chômage. Les services du Conseil Général en charge "du pôle social" conservent leur mission d'assistance. La MDE prend en charge, le "pôle suivi renforcé" de demandeurs d'emplois en difficulté principalement dans le cadre d'un PLIE qu'elle anime dans un partenariat élargi (ALE, ML, Agefiph, Conseil général, Assedic). Le PLIE accueille des publics de tous statuts : jeunes, handicapés, chômeurs indemnisés ou non, allocataire du RMI,... que lui envoient les travailleurs sociaux et l'ALE.

Le second type est construit autour d'un projet de territoire visant à articuler les actions en matière de développement économique et celles dans le champ de l'emploi et du social. La MDE B qui relève de ce type a été créée dans un contexte de restructurations industrielles lourdes et de chômage massif autour d'un objectif de développement économique pour régler les problèmes sociaux. L'agence de développement économique en charge de l'implantation des entreprises y travaille en concertation étroite avec la ML et le PLIE et propose aux entreprises un service global incluant l'implantation, l'anticipation des besoins de personnels, la définition des profils, le recrutement, la formation. Se dessine ici un second schéma à trois pôles constitué des services "aux entreprises", "aux demandeurs d'emplois" et la MDE occupe le pôle "développement du territoire".

Pour conclure cette partie, nous signalerons une polarisation du décloisonnement. La problématique de l'emploi passe au premier plan, englobant les problématiques sociales et de développement, faisant du retour à l'emploi la priorité de l'action publique : nous sommes dans des maisons de "l'emploi". Les dispositifs d'accompagnement social ou de formation, les politiques de développement des emplois dont la création d'entreprises continuent à exister, mais mobilisées sur l'objectif central d'aider à l'accès ou au retour à l'emploi. Ceci a des conséquences sur le profil des personnes recrutées : des conseillers expérimentés en développement territorial ou en conseil aux entreprises viennent côtoyer des conseillers aux profils plus classiques en psychologie ou travail social que l'on trouve dans ce type de structures. Ceci a des conséquences sur l'évolution des spécialités. Ainsi pour cette conseillère de ML, l'appartenance à la MDE "a fait perdre la fibre sociale, et infléchi le travail sur les questions d'emploi. Il faut donc être vigilant, et on remonte une permanence sur le social, le logement, la santé ...en lien avec le CCAS. Les conseillers ont plutôt la fibre emploi. Ceux qui ont la fibre "travailleur social" ont plus de mal dans la structure, ils peuvent être frustrés." La présence d'un PLIE - quasi systématique dans ces MDE – participe fortement à ces inflexions des

pratiques. Un PLIE est évalué et financé en fonction des résultats en termes de taux de retour à l'emploi. Le référent PLIE doit *"faciliter le retour en emploi durable ou l'entrée dans une formation qualifiante de 50 % des personnes entrées en parcours dans un délai de cinq ans, de 25 % la première année. L'accompagnement individualisé finit aux six mois et un jour d'emploi durable ou à la formation qualifiante : le conseiller accompagne le demandeur d'emploi durant la période d'essai et d'intégration dans l'entreprise"*. Cette évolution d'une gestion sociale et psychologique du chômage vers une gestion qui fait de l'accès à l'emploi l'objectif premier, quelque soit cet emploi, est une tendance qui dépasse largement le cadre des MDE. On la retrouve dans les ML/PAIO (Borras, 2004).

III – L'expérimentation des services personnalisés ou la main visible du conseiller au niveau local

Comment, au-delà de ce cadre général du décloisonnement institutionnel, les professionnels des MDE interviennent au niveau le plus opérationnel dans la rencontre entre un demandeur d'emploi et un employeur ? Les pratiques professionnelles d'accueil, de suivi et de placement observées nous conduisent à faire l'hypothèse selon laquelle sont privilégiées les relations personnalisées et la mobilisation des réseaux sociaux et professionnels. La représentation pertinente du marché du travail est celle de la sociologie, d'un espace de rencontres interpersonnelles impliquant des individus insérés dans un réseau. La représentation économique, qui suppose un espace dématérialisé de rencontre entre une offre et une demande pour lequel seul importe la transparence de l'information, serait propre à une vision centralisée.

III 1 – Personnalisation de l'accueil et du suivi

Dans une MDE, le primo-accueil des demandeurs d'emplois, le "front-office" est généralement effectué par des salariés propres. Les autres acteurs qui occupent des locaux ou effectuent des permanences offrent les services habituels, de back-office. Le primo-accueil est stratégique.

La MDE B a été créée en 1997 par un député-maire qui souhaitait développer un *"accueil plus humain" ou "on offrirait le café"*, évitant au demandeur d'emploi *"d'être saucissonné dans la jungle des intervenants et des prescripteurs"*. Si l'on n'offre plus le café après sept d'années d'existence, il reste que la fonction d'accueil est volontairement non administrative et non bureaucratique. *"On ne veut pas remplir de dossier, parce qu'un individu qui franchit le seuil de la maison de l'emploi ce n'est pas un dossier, il vient là avec un besoin, il faut l'écouter et essayer d'y répondre. Notre travail ce n'est pas de remplir des fiches. En plus dans de nombreux cas, on peut répondre à un besoin ponctuel d'information, d'accès à internet, d'aide à la rédaction de CV... En plus, on économise : faire des dossiers, ça a un coût, si ne n'est pas indispensable, on s'en passe"*. Les ressources limitées de la MDE expliquent en partie, ce refus explicite des tâches administratives. Ses sept salariés permanents (dont cinq précaires) ont tous une double fonction de chargés d'accueil et de développement d'un dispositif et font face à 9 000 contacts annuels.

La MDE R a pour sa part été créée il y a plus de vingt-cinq ans par un élu local très engagé sur les questions d'emploi. Cette structure, une des plus anciennes en France, est souvent citée en exemple. On y observe un accueil très personnalisé. Contrairement à une administration comme l'Agence par exemple, dont on peut franchir le seuil, consulter quelques offres d'emploi, et repartir sans avoir rencontré un conseiller, et sans que personne n'ait fait attention à vous, dans la MDE R, on est accueilli par une hôtesse. On entre dans une "maison" et non une "agence". Ce terme de "maison" est significatif du projet de ses promoteurs qui imaginaient un lieu convivial où passer un moment agréable et non un espace administratif impersonnel.

Dans les deux MDE, une fois passé le primo-accueil les demandeurs d'emplois sont aiguillés si nécessaire vers un autre service. Un enjeu des MDE est de devenir le guichet unique des demandeurs d'emplois et des employeurs en regroupant dans un même lieu tous les services habituellement offerts par des institutions indépendantes : Assedic pour l'indemnisation et services du conseil général pour les Rmistes, ML-PAIO pour les jeunes, AGEFIPH pour les handicapés, ALE pour les chômeurs indemnisés, MIFE pour l'information tous publics, PLIE pour les personnes en difficulté, aide à la création d'entreprise, ... Selon les MDE, la liste des services varie ainsi que les modes de travail en commun.

Par exemple dans la MDE B, les services de back-office pour les demandeurs d'emplois sont assurés par des institutions autonomes juridiquement, ayant leurs propres procédures, leurs budgets, leurs publics, les dossiers sont ressaisis, les questions posées à nouveau. Seul un PLIE donne lieu à un travail en coopération entre les institutions et un suivi individualisé. Ce dispositif va plus loin que le guichet unique (tous les services dans un même lieu) avec l'idée de référent unique de parcours (le demandeur d'emploi se voit attribuer un seul interlocuteur avec qui il peut nouer des relations de confiance et qui connaît ses coordonnées). Dans la MDE R, l'intégration juridique et fonctionnelle est plus forte. Ancien service communal transformé en GIP, elle regroupe sous une même direction une ML, une MIFE, un PLIE, un service emploi, soit 35 personnes (28 salariés propres et 7 mises à disposition de la mairie) pour 10 000 contacts annuels. Sur le plan administratif, l'importance des dossiers "papier" est frappante, dossier vert du primo-accueil, rose pour la ML, bleu pour le service emploi, violet pour le PLIE... Si les professionnels de différentes institutions appartiennent à une même entité juridique, leurs outils informatiques restent ceux de leur institution d'origine et sont incompatibles. On se retrouve ici devant un paradoxe : la mise en place d'un suivi individuel se fait au détriment de l'efficience administrative.

III 2 – L'investissement du conseiller dans la relation d'emploi

Les MDE développent également des services de placement. Les pratiques professionnelles observées montrent une implication plus forte des conseillers dans la mise en relation entre le demandeur d'emploi et l'employeur. Ceci se traduit dans la façon de recueillir et de formuler les offres d'emplois et dans la manière d'accompagner le demandeur d'emploi lors des entretiens d'embauche voire jusque dans la phase d'intégration dans l'entreprise. Là encore, les expérimentations varient.

Pour la MDE B l'activité de placement est par convention restée un monopole de l'Agence, qui lui délègue parfois cette activité, à condition de respecter les règles de l'Agence. Celles-ci nous sont rappelées de manière presque caricaturale par une conseillère illustrant à merveille le processus dépersonnalisé de mise en relation. *"Pouvez vous nous décrire comment se passe un entretien ? Si c'est un premier accueil, je lui demande sa formation, son expérience, ses souhaits professionnels. Puis j'effectue un codage Rome et je la rentre dans la base des demandeurs d'emplois. Ensuite j'effectue le rapprochement avec les emplois disponibles – eux-mêmes codés Rome, et je vois sur l'écran s'il y a des offres qui correspondent. Je lui explique aussi ses obligations : dans le cadre du PAP-ND, l'obligation de se présenter aux convocations, de justifier de sa recherche active..."*. Une conseillère de la MDE m'explique comment dans les faits, elle s'émancipe de ce cadre contraignant. *"Logiquement, pour toute mise en relation, on doit passer par l'Agence. Mais là, dernièrement, j'ai su qu'un demandeur d'emploi que je connais bien avait passé des entretiens sur un poste dans une mairie voisine. J'ai passé un coup de fil, juste comme ça, pour m'informer de comment s'était passé l'entretien, recommander la candidate. Je crois qu'elle l'a eu"*. Ici on voit que la conseillère de la MDE connaît bien le réseau d'employeurs locaux, fait jouer le relationnel pour faciliter le placement de certains demandeurs d'emplois. Cette pratique spontanément mise en œuvre dans cette MDE est institutionnalisée dans la MDE R avec divers instruments : la bourse de l'emploi, le parrainage, le service IOD (intervention sur l'offre et la demande).

La bourse de l'emploi a été développée sur un registre de coopération/concurrence avec le service de placement de l'ANPE qui se situe à 100 mètres dans une rue adjacente. Les conseillers de la MDE insistent sur les spécificités de leur service comparé. Des trois niveaux de services de l'Agence : affichage de l'offre avec le nom de l'employeur et contact direct du demandeur d'emploi (niveau 1) ; mise en relation par les conseillers à partir du fichier informatique et des codages ROME (niveau 2) ; chaque offre est traitée par un seul conseiller qui sélectionne quelques candidats pour les entretiens (niveau 3), la MDE ne retient que le niveau 3. *"Notre point fort, c'est le traitement rapide de l'offre. Par rapport à l'ANPE, on gère moins de monde, moins d'offres, on connaît chaque personne. On a beaucoup de monde à recevoir. Du coup c'est la prospection qui est réduite par manque de temps. La proximité avec les gens, il faut la conserver"*. On note l'importance de la proximité non plus géographique mais relationnelle du conseiller avec les demandeurs d'emplois et les employeurs.

Avec le service IOD, l'implication du conseiller va bien au-delà. Pour ce service destiné à ramener à l'emploi durable des personnes en voie d'exclusion des conseillers prospectent les entreprises pour des emplois de premier niveau de qualification (un conseiller s'occupe de quarante demandeurs d'emplois). Ils *"s'attachent à modifier les pratiques sélectives de recrutement des employeurs. L'équipe s'engage auprès de l'employeur à présenter un candidat disponible et motivé. Elle*

accompagne l'employeur dans son recrutement et l'intégration du nouveau salarié. Elle fait émerger des emplois cachés que les PME n'auraient pas le temps de déposer bien que correspondant à des besoins réels." Pour le demandeur d'emploi, la méthode se base sur le libre choix. "L'équipe s'engage à lui faire plusieurs offres en CDI à temps complet. En cas de refus, d'autres propositions sont faites jusqu'à ce que la personne soit intéressée. Ainsi on donne une réponse concrète et rapide à une personne en difficulté ne souhaitant qu'une chose : retrouver un emploi stable. On ne part pas des difficultés des personnes mais de leurs désirs et de leur savoir faire". Un seul demandeur d'emploi est proposé à l'employeur qui n'a pas accès au CV. Le premier entretien a lieu avec le conseiller qui rend régulièrement visite lors de la période d'essai, pour jouer le rôle de médiateur, discuter des aménagements du poste de travail, de la modification du comportement du salarié.

Les conseillers ne sont pas les seuls à pouvoir jouer ce rôle de médiation. La MDE R a créé un "club des entreprises partenaires" pour développer des services visant à renforcer le réseau relationnel des demandeurs d'emplois. Ce groupe informel d'une cinquantaine d'entreprises soutient des expérimentations de lutte contre le chômage, de développement local, d'insertion d'adultes. "La participation au club peut être liée à un projet d'entreprise solidaire ou à une volonté personnelle de solidarité avec la bienveillance de l'entreprise". Le club a développé plusieurs projets comme la simulation d'entretien d'embauche, le parrainage, l'évaluation en milieu de travail.

III 3. Rejet des règles impersonnelles de nature bureaucratique

Les exemples précédents montrent l'importance de la personnalisation du service. Ce trait de l'action publique locale la différencie des politiques centralisées de nature bureaucratique, segmentées et mobilisant des procédures décontextualisées et routinisées. Les conseillers de MDE perçoivent la différence. "Pourriez vous dans une évolution professionnelle aller à l'ANPE ? Surtout pas, je ne pourrais pas travailler comme ça, nous ne faisons pas le même travail. Eux ils font du chiffre. Ils doivent respecter des procédures...nous ce n'est pas du tout ça". Ils inventent pour chaque personne le service ad-hoc. Pour cela, ils développent les relations interpersonnelles, allant jusqu'à l'empathie avec les demandeurs d'emplois comme avec les employeurs, afin d'opérer des rapprochements sur la base de ces relations de confiance favorisées par la proximité physique. Ils deviennent acteurs à part entière participant à l'établissement de la relation d'emploi. Ceci est bien sur lié – au dire des agents ANPE - aux moyens : les ratios "nombre de demandeurs d'emploi par conseiller" sont infiniment plus importants pour les institutions traditionnelles qui n'ont pas la capacité de passer plus de temps avec les demandeurs d'emploi.

La représentation du marché du travail la plus pertinente avec ce mode d'action publique est celle de la sociologie. Les analyses de Granovetter (1995) semblent opérationnelles pour saisir les choix qui sont fait pour faciliter l'accès à l'emploi de catégories peu qualifiées, parfois très éloignées du monde du travail par un chômage prolongé. L'existence de réseaux de relations interpersonnelles est fondamentale. Ce type de représentation justifie le fait que l'acteur public devienne un "faiseur" de réseaux (Boltanski L., Chiappello, E., 1999). Il n'a pas ici comme fonction principale la centralisation et la diffusion de l'information, ni l'organisation matérielle du recrutement et la réduction de l'opportunisme par l'organisation d'épreuves d'évaluation (Eymard-Duvernay, 2001). Il est invité à s'investir dans l'établissement de la relation d'emploi sur un plan personnel, de bien connaître à la fois les personnes mais aussi les employeurs, bref de devenir une "main bien visible". Ces démarches se justifient surtout pour les personnes et les employeurs dont les réseaux sont pauvres ou inexistantes.

Dans cette représentation, le contour et les caractéristiques des emplois n'existent pas a priori, ne permettant pas de définir de manière stricte les qualités ou compétences de la personne à recruter. C'est la rencontre singulière entre une personne ayant des qualités propres et un employeur n'ayant d'ailleurs pas toujours un poste précis à pourvoir qui va conduire à définir un poste de travail, un emploi ou une mission pour la personne. Autrement dit les caractéristiques de l'emploi à pourvoir comme les qualités du salarié qui seront mobilisées ne sont pas définies a priori, mais construites à l'occasion de l'établissement d'une relation d'emploi. Ceci a des conséquences sur l'action publique. Il ne s'agit plus seulement d'identifier des besoins, mais de les susciter et de les créer d'une part. Il s'agit pour des besoins qui seraient exprimés de les déformer de les plier aux exigences de l'action publique, le placement des demandeurs d'emplois en stock, dont le profil ne correspond pas toujours idéalement à une première expression des besoins par les employeurs. Réciproquement, il convient pour l'acteur public de mettre à jour des qualités qui ne seraient pas spontanément exprimées par des demandeurs d'emploi.

Cette représentation s'oppose à la représentation des économistes standard, pour qui le marché du travail est un marché comme un autre. La représentation économique reste pertinente pour l'action publique traditionnelle pour laquelle le marché n'a pas "d'épaisseur" et la manière dont s'établit la relation d'emploi reste mystérieuse, effet d'une main invisible. Les individus se réduisent au bien qu'ils proposent sur le marché, le travail échangé contre un salaire. Les "défauts" du marché : manque de transparence, asymétrie, obstacles à la mobilité... justifient l'intervention publique, dont une des principales fonctions est l'accroissement de la transparence des informations sur les offres d'emplois et sur les demandes. Cette fonction est parfaitement remplie par une bourse d'emploi informatisée permettant de faire des rapprochements entre offre et demande aux niveaux des territoires.

IV – Les expérimentations confrontées au cadre institutionnel

IV 1 – De l'émergence au développement des nouvelles pratiques professionnelles

Les pratiques professionnelles dont nous venons de rendre compte sont observées dans des institutions nées de manière spontanées dans des territoires. L'idéal de personnalisation du service que l'on a pu déceler est souvent là au démarrage des institutions, en l'absence de cadre contraignant et de règles prescrites par l'organisation. Les acteurs inventent leur manière de faire, en marchant, dans des organisations qui se cherchent, portées par des 'entrepreneurs du social'.

L'émergence met en effet toujours en jeu l'implication d'un élu local porteur du projet et capable de mobiliser des ressources dans et en dehors de son territoire. Ce territoire, le plus souvent une commune ou une intercommunalité et correspond à un espace politique. Ces élus mobilisent d'autres acteurs dans des configurations toujours spécifiques au territoire, ici ou là une DDTEFP, une ML, un service communal, des employeurs, le secteur de l'insertion... Ils s'entourent rapidement de techniciens capables d'aller chercher des ressources – institutionnelles et financières - complémentaires en dehors du territoire. Comme les ressources ne sont pas toujours adaptées aux expérimentations envisagées, ces acteurs sont passés maîtres dans l'art du "bricolage" institutionnel et financier.

Il faut noter l'importance des financements européens représentant jusqu'à un tiers des budgets des MDE, en lien avec le fait que *"la territorialisation des politiques de l'emploi est un des moyens jugés indispensables par le conseil de l'Union européenne à la mise en œuvre des directives européennes"* (Reynaud E.). Les financements par les fonds structurels étant conditionnés à des exigences d'évaluation, ceci oblige les MDE à se structurer administrativement et les conduit plus rapidement qu'en l'absence de telles contraintes à devenir des acteurs visibles et légitimes du territoire. Ces financements étant par ailleurs soumis à des impératifs d'évaluation des résultats, ils peuvent s'avérer plus souples et propices à l'innovation que des financements traditionnels.

Le développement des MDE ne peut en revanche faire table rase des institutions existantes. Il y a des confrontations avec les règles des institutions d'indemnisation des chômeurs et d'assistance, ainsi que des institutions d'accompagnement des demandeurs d'emplois, plus ou moins spécialisées sur des publics, jeunes, handicapés, femmes... Les nouvelles pratiques professionnelles en élaboration sont confrontées avec les manières de faire antérieures d'institutions qui ne sont pas pour autant dissoutes, sur le principe de la stratification des politiques publiques. Comment cette confrontation a-t-elle lieu ? On observe la mise la place de scènes de négociation (De Maillard, op.cit.) : réunions, commissions, conseils d'administrations, groupes de travail autour de projets et de dispositifs ... sont interprétés comme des espaces de négociation sur les règles et les pratiques. La proximité physique des acteurs dans un même bâtiment ne suffit pas à opérer les confrontations de pratiques, elle facilite seulement la mise en œuvre de ces négociations qui prennent beaucoup de temps.

Selon les contextes et les ressources dont disposent les acteurs, les négociations ne sont pas exemptes de luttes de pouvoir. Des MDE se situent sur le registre de la concurrence en développant par exemple un service de placement à côté de celui de l'ALE. D'autres MDE avancent sur le registre de la complémentarité dans les espaces laissés vacants, les 'interstices' de l'action publique sectorielle : l'aide à la création d'entreprise, le conseil en GPEC, les PLIE... Pour celles là, en associant les autres institutions aux innovations proposées, les nouvelles règles diffusent par infiltration. Un moyen très efficace repose sur les ressources humaines : les détachements, mises à disposition, financements croisés de personnels facilitent la diffusion des nouvelles règles.

IV 2 – Une mise en débat des pratiques d'individualisation des services

Le développement des expérimentations locales met en débat les pratiques professionnelles antérieures, en premier lieu l'individualisation des services aux demandeurs d'emplois et les pratiques de discrimination positive, significatives des évolutions récentes en matière de lutte contre le chômage. D'abord mise en œuvre pour les jeunes, l'individualisation a ensuite été développée pour tous les publics rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, accompagnée dans ce cas de pratiques de discrimination positive. Les jeunes font les frais du chômage structurel et dans le même temps, n'ayant pas ou peu cotisé à l'assurance chômage, ils ne sont pas indemnisés durant ces périodes de transition qui s'allongent entre l'école et l'emploi stable. Il n'ont pas plus droit aux revenus d'assistance. Les ML et PAIO occupent à partir de 1982 cet espace vacant de l'assurance chômage. C'est ensuite pour les publics confrontés à un risque de chômage de longue durée que les défaillances de la protection sociale deviennent criantes. Les droits ouverts par l'assurance chômage ne suffisent plus à assurer les transitions professionnelles entre deux emplois pour une partie des demandeurs d'emplois basculant dans un régime d'assistance, peu axé sur l'aide au retour à l'emploi. Le passage par le chômage crée un risque d'exclusion durable. Les PLIE sont créés pour ces publics fragilisés sur le marché du travail, qui ne sont plus définis par des droits ouverts par un statut comme dans l'action publique traditionnelle, mais par l'existence de difficultés d'accès ou de retour à l'emploi, par le risque de ne pas trouver un emploi par eux-mêmes. On s'éloigne d'une logique assurantielle collective pour se situer dans une logique de prévention des risques individuels. L'égalité des droits et du traitement des services publics fait place à la discrimination positive qui vise à restaurer une égalité des chances d'accès à l'emploi, via des moyens renforcés pour ceux qui en ont le plus besoin.

On retrouve dans les MDE étudiées des dispositifs visant à opérer un tri des demandeurs d'emploi, afin de concentrer les moyens de l'action publique sur ceux qui en ont le plus besoin. Dans la mesure où l'entrée et le suivi dans ces dispositifs ne sont plus déterminés par des critères objectifs, l'examen des nouvelles règles d'accès et d'usage des services mérite une attention particulière. Les procédures 'partenariales' du PLIE de la MDE R sont exemplaires. Le comité de pilotage est "*l'instance politique qui définit les orientations stratégiques*", le nombre de places et les publics prioritaires. Il est composé des responsables des acteurs locaux (ANPE, DDTEFP, ML, Conseil général...) qui en fonction des budgets engagés en contrepartie des financements européens négocient en quelque sorte des "places " réservées. Le dispositif vise à pallier au déficit de capacités de certains demandeurs d'emplois à se saisir d'opportunités existantes. Deux autres instances opérationnelles partenariales assurent la sélection à l'entrée et le suivi. Une commission d'agrément est chargée de valider les propositions d'entrée faites par les conseillers des ces institutions. Ce sont les conseillers au contact des demandeurs d'emplois qui apprécient de manière subjective le besoin et la pertinence d'un suivi renforcé. Leur proposition est discutée et objectivée lors des commissions d'agrément. Un comité de suivi opérationnel composé des acteurs déjà cités et de tous les référents PLIE "*coordonne les interventions pour optimiser les parcours d'insertion des publics*". Les cas difficiles sont discutés, des solutions inventées collectivement ou des sorties envisagées lorsque le "*PLIE est inadapté*" soit parce que la personne est plus indépendante et autonome que prévu ou de mauvaise volonté. La règle est donc l'appréciation subjective du besoin et de l'efficacité du service et des décisions collégiales d'entrée et de sortie.

Les nouvelles pratiques professionnelles qui se mettent en place impliquent donc la subjectivité individuelle des conseillers et la prise de décision objectivée au sein de collectifs. L'accès au service ne résulte plus de l'exercice d'un droit lié à un statut mais de l'identification d'un besoin, de capacités réduites à se saisir des opportunités de manière autonome. Les demandeurs d'emploi doivent contrepartie s'engager à respecter les règles du jeu fixées par l'institution. On est tenté de rapprocher ces règles de tri des demandeurs d'emploi du profilage statistique des demandeurs d'emplois à risque testé par l'Unedic en 2005. Il est intéressant de constater que l'Unedic fidèle à des règles dépersonnalisées et administratives fait le choix de tester des outils statistiques. Les règles locales de sélection différent et impliquent une autre direction quant au développement des compétences professionnelles des conseillers, avec d'un côté des professionnels de l'informatique travaillant seuls face à leur machine et de l'autre des professionnels de la relation humaine et du travail collectif.

IV 3 – La question de l'institutionnalisation des marchés secondaires

En second lieu, la diffusion des expérimentations locales met en discussion le jeu des collectivités locales dans les régulations du marché du travail. Nos observations montrent des collectivités locales qui investissent le champ de l'emploi pour y définir les risques de l'emploi et contribuer à faire évoluer l'assurance contre ces risques. C'est la prise en considération du risque de ne pas trouver d'emploi sur des marchés où la mobilité est la norme et l'inégalité des individus face à ce risque qui les conduit à investir le champ des politiques de l'emploi. Elles deviennent un acteur à part entière des régulations institutionnelles du marché du travail à côté des entreprises et des institutions d'assurance chômage, dont l'action était cohérente avec l'existence de marchés internes assurant la sécurité des salariés. S'il y a consensus autour de la crise des marchés internes, les débats existent sur la manière d'en sortir, sur les modèles alternatifs de régulation institutionnelle et sur les dispositifs de sécurisation des transitions (Gautié). La représentation des marchés du travail en terme de marché interne pertinente pour saisir les logiques assurantielles qui fondent les pratiques des institutions centralisées n'est plus de mise.

Mais ainsi que le note Schmid "... les systèmes offrant une assurance contre les risques tout au long de la vie ne sont pas encore en place ou sont juste en train d'émerger". Une incertitude porte sur la manière dont les collectivités locales peuvent intervenir sur les régulations du marché du travail. Un enjeu central des dispositifs déployés dans les MDE est de substituer à la stabilité de l'emploi la sécurité des trajectoires et la sécurité des transitions. Ce faisant, l'accent est mis sur une seule des dimensions du paradis perdu des marchés internes, la stabilité/sécurité. La grande absente, alors même que se développe le paradigme de la mise en emploi comme solution au chômage, est la qualification. Les emplois auxquels les personnes en difficulté accèdent via les MDE ou les PLIE sont le plus souvent peu qualifiés, précaires : les emplois aidés et le secteur de l'insertion par l'économie sont fortement mobilisés. On est là essentiellement sur les segment secondaire du marché du travail. L'idée ancienne d'existence d'emplois par nature sans qualité disparaît des discours et des représentations de la réalité.

Ce n'est que de manière périphérique et marginale, et non sans peine lorsque c'est le cas, que les nouveaux dispositifs expérimentés au niveau local font appel à la formation, posent le problème de la qualification ou encore tentent d'associer les employeurs, les salariés et leurs représentants à un dialogue social sur le travail et sa qualité. Or les marchés internes décrivaient un mode de fonctionnement du marché du travail dans lequel les entreprises faisaient le choix de stabiliser la main d'œuvre tout en mettant en œuvre en interne des systèmes de promotion à l'ancienneté et de qualification. Les salariés y trouvaient en contrepartie de leur engagement et de leur productivité, la sécurité et des perspectives de carrière. On assisterait donc aujourd'hui avec l'implication des collectivités locales à une institutionnalisation des marchés secondaires et non à ce que Piore et Doeringer préconisent dès 1971. Ceux-ci discutant des implications du dualisme des marchés du travail pour les politiques publiques invitent celles-ci à agir pour l'élargissement de l'accès de tous aux marchés primaires – et à la qualification – et à lutter contre l'enlissement sur les marchés secondaires – et au cercle vicieux de la déqualification.

V – Les risques de la réappropriation par le national

Les pratiques professionnelles locales diffusent donc et mettent en débat les règles publiques d'intervention sur l'emploi. Une nouvelle étape devrait être franchie avec la réappropriation par le niveau national de ces expérimentations locales. Les MDE illustrent une dynamique classique de l'action publique qui croise émergence de modes de gouvernance locale de l'emploi et réappropriation par l'administration centralisée de l'emploi. Le plan de cohésion sociale 2005 invite en effet chaque territoire à se doter d'une MDE d'ici 2007 (Voir Borrás, 2006) : labellisation prévue de trois cent MDE, développant des missions sur trois axes (aide au retour à l'emploi, développement des emplois, diagnostic des besoins du territoire). Ce plan s'est largement inspiré des expérimentations les plus avancées dont nous avons fait état. Il comporte cependant des différences. L'une d'elle est la définition administrative du territoire avec le choix des bassins d'emploi qui s'oppose à une définition politique. Une autre est l'obligation d'impliquer l'Unedic dans une perspective de coordination des services d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emplois, alors que l'Unedic est rarement présente dans les MDE 'première génération'. Il est trop tôt pour dire si le cadre national des MDE sera à même d'impulser un nouveau modèle d'action publique qui privilégierait et respecterait l'initiative et l'autonomies locales, modèle dont on sait qu'il peine à s'imposer franchement (Berthet et

alii). Nous concluons donc en soulignant un enjeu et des risques de cette réappropriation. Un enjeu est la poursuite de l'individualisation des services. Cette individualisation sera soumise à une tension entre deux pôles : une adaptation d'un service public de l'emploi indifférencié pour tous mis en œuvre dans des organisations bureaucratiques ou une évolution service personnalisé adapté au besoin de chacun mis en œuvre par des entrepreneurs du social inventant des solutions ad-hoc adaptées aux territoires dans des organisations innovantes.

Un premier risque est que l'avancée de la personnalisation des services revendiquée par les professionnels présents à l'émergence des structures, oeuvrant au départ dans des cadres de travail très peu prescrits, se heurte à la nature des dispositifs concrets et des ressources mobilisables pour l'action. Les ressources financières des demandeurs d'emplois restent fonction de leur statut passé. L'individualisation des parcours procède de l'assemblage de modules standardisés. Si les parcours sont uniques, leurs composants s'appuient sur des dispositifs existants : emplois aidés, formation, bourse au emplois, bilan de santé... financés et organisés par les institutions préexistantes encore cloisonnées. Un second risque est que la gamme des emplois offerts reste celle des emplois trop peu qualifiés et sans perspectives d'avenir, et que les collectivités territoriales participent effectivement à une segmentation des services et une institutionnalisation des marchés secondaires. Enfin un dernier risque serait que l'individualisation des services s'appuie sur un aménagement de pratiques administratives et bureaucratiques antérieures, au détriment d'une personnalisation des relations avec les demandeurs d'emploi bien sûr, mais avec les employeurs aussi, favorisées par la proximité physique. Si la réappropriation empruntait ces voies, il se pourrait bien que le modèle de 'traitement' clinique du chômage tel que décrit par Oriane n'ait pas d'autre alternative.

Bibliographie

- Bagnasco A., Le Gales P. (Dir.), *Villes en Europe*, Paris, La découverte, 1997.
- Boltanski L., Chiappello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Berthet T., Cuntigh P., Guitton C., Mazel O., 1982-2002 : La territorialisation progressive des politiques de l'emploi, Premières Informations, Premières Synthèses, juin 2002, Dares, n°24.2.
- Borras I., *L'orientation des jeunes peu qualifiés, une liberté contrainte*, Formation emploi, n°88, déc. 2004.
- Borras I. *Les MDE, guichet unique et instrument de coordination dans les territoires*, Actualité de la Formation Permanente, n° spécial sur la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, mai 2006.
- De Maillard J., *Réformer l'action publique*, LGDJ, 2004.
- Borras I. et alii, *La gouvernance locale de l'emploi, l'exemple des MDE première génération*, juillet 2005, rapport pour la DARES, Ministère du Travail de l'Emploi et de la Cohésion Sociale.
- Doeringer P.B., Piore M.J. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath Lexington, 1971.
- Eymard-Duvernay F., *Principes de justice, chômage et exclusion : approfondissements théoriques*, pp. 271-298, in Bessy C., Eymard-Duvernay F., De Larquier G., Marchal E. (dir), *Des marchés du travail équitables*, PIE-Peter Lang, 2001.
- Gautie J., *Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, Document de Travail, n°30, septembre 2003, Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Granovetter M., *Getting a job. A study of contacts and careers*, The University of Chicago Press, 2^e Ed. 1995.
- Oriane J.F. *Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage*, in Pouchet P., Vielle P. (dir.) *L'Etat Social Actif : vers un changement de paradigme*, PIE Peter Lang, à paraître en 2005.
- Reynaud E. *Les règles de l'emploi*, pp. 147-155, in *Négociations et régulations politiques*, Schmid G., *Social risk management through transitionnal labor markets*, pp. 1-34, Socio-Economic Review, vol. 4 n°1, January 2006.

Glossaire

- AFPA : Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
- CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
- CVS : Circonscription de Vie Sociale
- ML/PAIO : Mission Locale/Permanence d'accueil d'information et d'orientation
- PLIE : Plan local d'insertion par l'économique
- CBE : Comité de Bassin d'Emploi
- ALE : Agence locale de l'emploi - ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi
- MIFE : Maison d'Information sur la Formation et l'Emploi
- GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences